



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M.FANNO"**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN ECONOMIA E DIRITTO**

**TESI DI LAUREA**

***LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO ELETTRICO IN ITALIA:  
STRUMENTI E MISURE PER SUPERARE LA MAGGIOR TUTELA E  
L'INERZIA DEI CONSUMATORI***

**RELATORE:**

**CH.MA PROF.SSA Valbonesi Paola**

**LAUREANDA: Osipova Ana  
MATRICOLA N. 1108847**

**ANNO ACCADEMICO 2017 – 2018**



Il candidato dichiara che il presente lavoro è originale e non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere.

Il candidato dichiara altresì che tutti i materiali utilizzati durante la preparazione dell'elaborato sono stati indicati nel testo e nella sezione "Riferimenti bibliografici" e che le eventuali citazioni testuali sono individuabili attraverso l'esplicito richiamo alla pubblicazione originale.

Firma dello studente

---

Ana Osipova





# Sommario

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITOLO I ANALISI DEL MERCATO DELL'ENERGIA IN ITALIA .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 I SOGGETTI ISTITUZIONALI DEL MERCATO ELETTRICO NAZIONALE</b>	<b>5</b>
<b>1.2 DESCRIZIONE DELLA FILIERA DELL'ENERGIA ELETTRICA</b>	<b>15</b>
<b>1.2.1 GENERAZIONE</b>	<b>16</b>
<b>1.2.1.1 TIPOLOGIE DI IMPIANTI DI GENERAZIONE</b>	<b>17</b>
<b>1.2.1.2 FONTI ENERGETICHE DI PRODUZIONE</b>	<b>18</b>
<b>1.2.1.2.1 ENERGIE NON RINNOVABILI</b>	<b>18</b>
<b>1.2.1.2.2 ENERGIE RINNOVABILI</b>	<b>20</b>
<b>1.2.1.2 IMPORTAZIONE O SCAMBI CON L'ESTERO</b>	<b>22</b>
<b>1.2.1.3 BILANCIO ELETTRICO NAZIONALE 2017</b>	<b>22</b>
<b>1.2.2 VENDITA ALL'INGROSSO</b>	<b>24</b>
<b>1.2.3 ALLOCAZIONE</b>	<b>24</b>
<b>1.2.4 TRASMISSIONE</b>	<b>26</b>
<b>1.2.5 DISTRIBUZIONE</b>	<b>27</b>
<b>1.2.6 VENDITA A DETTAGLIO</b>	<b>29</b>
<b>1.3 RIFORMA DELLE TARIFFE ELETTRICHE</b>	<b>30</b>
<b>CAPITOLO II MERCATO DELL'ENERGIA ELETTRICA, DAL MONOPOLIO ALLA PIENA LIBERALIZZAZIONE .....</b>	<b>35</b>
<b>2.1. IL MERCATO ELETTRICO (ME)</b>	<b>35</b>
<b>2.1.1 IL MERCATO A PRONTI DELL'ENERGIA (MPE)</b>	<b>37</b>
<b>2.1.1.1 IL MERCATO DE GIORNO PRIMA (MGP)</b>	<b>38</b>
<b>2.1.1.2 IL MERCATO INFRAGIORNALIERO (MI)</b>	<b>39</b>
<b>2.1.1.3 IL MERCATO DEI PRODOTTI GIORNALIERI (MPEG)</b>	<b>40</b>
<b>2.1.1.4 IL MERCATO DEL SERVIZIO DI DISPACCIAMENTO (MSD)</b>	<b>41</b>
<b>2.1.2 IL MERCATO A TERMINE DELL'ENERGIA (MTE)</b>	<b>42</b>
<b>2.2 I PACCHETTI NORMATIVI DELL'UNIONE EUROPEA PER LO SVILUPPO DEL MERCATO UNICO</b>	<b>43</b>
<b>2.3 IL MERCATO INTERNO DELL'ENERGIA DELL'UE E LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO ELETTRICO IN ITALIA</b>	<b>49</b>
<b>CAPITOLO III VERSO IL SUPERAMENTO DELLA MAGGIOR TUTELA .....</b>	<b>53</b>
<b>3.1. CONTENUTI E PROCEDIMENTI LEGGE CONCORRENZA</b>	<b>53</b>
<b>3.2 NORME DI SOSTEGNO LEGGE CONCORRENZA PER SUPERARE LA MAGGIOR TUTELA</b>	<b>56</b>

3.2.1 IL PRINCIPIO TEORICO DELLA RAZIONALITÀ DEL CONSUMATORE	57
3.2.2 ASPETTI TECNICI LIBERALIZZAZIONE MERCATO ELETTRICO	59
3.2.2.1 SERVIZIO DI SALVAGUARDIA POST – TUTELA	60
3.2.3 STRUMENTI PER IL SUPERAMENTO DELLA MAGGIOR TUTELA	61
3.2.3.1 TUTELA SIMILE	62
3.2.3.2 INFORMATIVA IN BOLLETTA	66
3.2.3.3 OFFERTA P.L.A.C.E.T.	69
3.2.3.4 PORTALE OFFERTE LUCE E GAS	71
3.3 MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ ENERGETICA	78
3.4 FORME DI REGOLAMENTAZIONE DEI PREZZI DELL'ENERGIA ELETTRICA IN EUROPA	85
3.5 CONFRONTO CON GLI STATI MEMBRI	90
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>99</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>105</b>
<b>SITOGRAFIA .....</b>	<b>111</b>

# INTRODUZIONE

Il 29 agosto 2017 è entrata in vigore la Legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge 4 agosto 2017, n. 124) che prevede dall'1 luglio 2019 (scadenza successivamente rimandata all'1 luglio 2020) la cessazione della tutela di prezzo fornita dall'Autorità e la conseguente piena liberalizzazione dei mercati finali nella vendita dell'energia elettrica e del gas. La legge in parola fornisce delle indicazioni specifiche e traccia il percorso da attuare per ridefinire il funzionamento del mercato *retail* ai fini del superamento della la c.d. "maggior tutela" applicata ai clienti domestici, nonché alle piccole e medie imprese. Questo processo non è per nulla semplice in considerazione del fatto che l'energia elettrica è un bene che presenta diverse peculiarità, ovvero l'impossibilità di stoccaggio, la variabilità della domanda e le esternalità di rete. Per tutte queste ragioni le transazioni che hanno per oggetto l'energia elettrica avvengono nel mercato elettrico, il quale è sottoposto a vincoli tecnici molto stringenti.

Lo scopo principale di questo elaborato è di fornire un quadro generale relativo all'attuale situazione del mercato elettrico nazionale, evidenziando le varie misure da mettere in atto e la loro graduale implementazione nel perseguire una totale liberalizzazione del mercato energetico al dettaglio. In tale senso, si analizzano gli strumenti indicati nel programma della Legge Concorrenza, sia da un punto di visto tecnico per ciò che concerne il funzionamento dell'attuale regime transitorio di maggior tutela, sia sotto un profilo comportamentale, ovvero l'introduzione di forme innovative di tutela del consumatore per facilitarli nell'orientamento tra le diverse offerte commerciali del mercato liberalizzato.

Nel primo capitolo sono esposte brevemente le principali tappe storiche dell'evoluzione dell'industria elettrica italiana e gli attuali soggetti istituzionali coinvolti nelle varie fasi della filiera energetica. Per individuare il funzionamento del mercato dell'energia, e in particolare di quello *retail*, si procede poi a presentare la filiera elettrica evidenziando le particolarità tecnico-economiche di ogni sua parte. Per completare l'esposizione del mercato dell'energia al dettaglio, si descrive infine la riforma delle tariffe elettriche. In particolare, con il recepimento della direttiva europea 2012/27/CE, si promuovono sia la diffusione di consumi efficienti che la presentazione chiara della bolletta.

Nel secondo capitolo viene presentata un'analisi del mercato elettrico e ci si focalizza sulla determinazione del prezzo di equilibrio: quest'ultimo è il risultato dell'attività degli operatori in vari segmenti del mercato elettrico. Si procede quindi con la disamina dei

pacchetti normativi dell'Unione Europea per promuovere la regolamentazione e lo sviluppo del mercato unico dell'energia. Si deve rilevare che, nel periodo tra il 1996 e il 2009, il legislatore europeo – seguendo un approccio graduale nella realizzazione del mercato libero interno – ha varato “Tre Pacchetti Energia”, contenenti normative e regolamenti per disciplinare le modalità di accesso al mercato e alle infrastrutture di rete, la trasparenza e la regolazione del mercato e la tutela dei consumatori finali. Il Primo Pacchetto Energia, nel rispetto del principio di sussidiarietà dei Paesi Membri, attiene alle norme comuni per il mercato interno dell'energia, segna l'avvio della liberalizzazione dei settori energetici. La “direttiva di prima generazione” disciplina tutte le fasi della filiera produttiva dell'energia e, in merito all'organizzazione dell'accesso alle reti, offre agli stati la possibilità di scegliere tra il sistema di accesso dei terzi (TPA) e il sistema dell'Acquirente Unico (AU). Entrambi i sistemi si fondano sulla distinzione tra “clienti idonei” e “clienti vincolati”. La fase successiva di liberalizzazione del mercato europeo dell'energia è stata attuata con il “Secondo Pacchetto Energia”; infatti, a partire dall'1 luglio 2007, tutti i clienti finali sono diventati idonei, con la possibilità di scegliere il fornitore che offre le condizioni contrattuali più vantaggiose. Infine, il “Terzo Pacchetto Energia”, con l'intento di raggiungere un totale grado di liberalizzazione dei mercati nazionali, incoraggia la concorrenza e la trasparenza tra i mercati degli Stati Membri, nonché rafforza i diritti dei consumatori. Nell'ultima parte del secondo capitolo viene presentato un approfondimento relativo all'Italia circa le modalità con cui la stessa ha recepito i “Pacchetti Energetici Europei”. In ragione della corretta attuazione dell'ultimo pacchetto, ossia per il completamento della liberalizzazione dei mercati energetici *retail*, è entrata in vigore la Legge Concorrenza.

L'ultimo capitolo, infine, si focalizza sui contenuti della Legge Concorrenza e sugli strumenti utili all'ulteriore sviluppo del mercato e al superamento della maggior tutela. Nella fase transitoria verso il superamento dei prezzi regolati, l'Autorità di settore (ARERA, Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) deve risolvere le criticità che riguardano l'organizzazione del mercato *retail* sotto un punto di vista tecnico. In *primis*, il mercato elettrico (considerando sia la maggior tutela, sia il mercato libero) risulta estremamente concentrato: un solo operatore ricopre il 73% della domanda. Per ovviare a questo problema e considerando l'elevato numero dei consumatori serviti dalla maggior tutela, la Legge Concorrenza ha predisposto un Servizio di Salvaguardia a favore dei clienti domestici e delle piccole imprese che, con la cessazione della maggior tutela, non abbiano ancora scelto un fornitore sul mercato libero.

In secondo luogo, un'altra attuale criticità del mercato elettrico è in relazione all'aspetto comportamentale dei consumatori: questi ultimi, infatti, manifestano “inerzia” nell'agire nel

mercato. A fine del contrasto di tale inerzia, la Legge Concorrenza prevede una serie di strumenti finalizzati ad aumentare la “capacitazione” dei consumatori, ovvero a migliorare la comprensibilità e la comparabilità delle offerte commerciali presenti nel mercato libero, e l'*empowerment* dei consumatori. Tali strumenti, implementati da ARERA e di cui si dà descrizione nel capitolo, si sono concretizzati in una informativa in bolletta, nella creazione del Portale Offerte Luce e Gas; nell'istituzione delle offerte PLACET, che facilitano la confrontabilità delle offerte, e della Tutela Simile che permette ai clienti della maggior tutela a sottoscrivere un contratto del mercato libero a condizioni definite da ARERA.

Infine, coerentemente con quanto disposto nelle direttive del Terzo Pacchetto Energia e in considerazione della fase di transizione verso il mercato libero, anche l'Italia ha rafforzato gli strumenti esistenti per tutelare i consumatori vulnerabili che si trovano in una situazione di “povertà energetica”. In tal senso, nella parte finale del capitolo viene illustrata la Riforma del *bonus* elettrico e gas inserita nella Legge Concorrenza e le misure elencate nella Strategia Energetica Nazionale 2017 per tutelare i consumatori vulnerabili che non riescono ad acquistare un paniere minimo di prodotti energetici.

A conclusione dell'elaborato vengono succintamente esposte le forme di regolamentazione dei prezzi dell'energia negli Stati Membri dell'Unione Europea e proposto un breve confronto sugli strumenti adottati da alcuni paesi europei per superare le tutele di prezzo. Tali parti istruiscono le conclusioni dell'elaborato e contribuiscono alle considerazioni circa le future scelte di *policy* che il mercato dell'energia in Italia deve ancora attuare.



# CAPITOLO I

## ANALISI DEL MERCATO DELL'ENERGIA

### IN ITALIA

#### 1.1 I soggetti istituzionali del mercato elettrico nazionale

Nella prima metà del Novecento nacquero i primi impianti di generazione elettrica attraverso lo sviluppo di diverse piccole società energetiche a carattere locale. La prima in assoluto sorse a Milano, nel 1883, in Via Santa Redegonda, adiacente al Teatro alla Scala per l'alimentazione del teatro.

Un primo potenziamento industriale elettrico fu attuato attraverso lo sfruttamento dei bacini idroelettrici delle Alpi, in questo modo fu implementata la prima rete di trasmissione nazionale. L'energia così prodotta – esclusivamente da fonti rinnovabili – assicurò il fabbisogno del Paese per quasi mezzo secolo, tanto che l'autarchia fascista la esaltò come “il carbone bianco delle Alpi”.

Nel 1904 venne costruita a Larderello (Toscana) la prima centrale geotermoelettrica del mondo, essa inizialmente assicurava un apporto produttivo limitato con quote tra l'1% dal 1916 al 1937, mentre dal 1949 e per un decennio circa coprì l'8% del fabbisogno nazionale<sup>1</sup>.

Lo sviluppo industriale italiano del dopoguerra mostrò la necessità di ampliare il proprio potenziale idroelettrico e di accentrare tutte le attività concernenti l'industria stessa, affidandola a un unico ente nazionale. Il 27 novembre 1962 la Camera approvò la Legge di Nazionalizzazione<sup>2</sup> del sistema elettrico e l'istituzione dell'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (Enel). Il nuovo ente fu incaricato di “tutte le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta” (Art. 1).

Dall'istituzione di Enel il mercato elettrico italiano fu amministrato in regime di monopolio da un'unica grande impresa verticalmente integrata, inoltre, a carico della stessa c'erano tutte le fasi produttive. Tuttavia, lo scenario del mercato dell'energia mutò nuovamente agli inizi degli anni Novanta, quando nel 1992 l'Enel divenne una s.p.a. avente

---

<sup>1</sup> AMMETTO A., *Il mercato dell'energia elettrica*, McGraw-Hill Education, 2014, p. 39 s.

<sup>2</sup> La legge n. 1643 venne successivamente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 12 dicembre.

come unico azionista il Ministero del Tesoro. La manovra aveva come obiettivo di predisporre le condizioni necessarie alla privatizzazione dell'energia elettrica<sup>3</sup>.

La liberalizzazione del mercato si concretizza solo con l'approvazione del decreto legislativo n. 79 del 19 febbraio 1999, il cosiddetto decreto Bersani<sup>4</sup>. La ratio dell'intervento normativo era di favorire la riduzione dei prezzi finali dell'energia elettrica in un regime di concorrenza<sup>5</sup>. Uno dei passaggi chiave del processo di liberalizzazione energetica del nostro Paese è stato l'approvazione del decreto legislativo 73/2007<sup>6</sup>. La suddetta disposizione, infatti, ha previsto l'istituzione del c.d. "servizio di maggior tutela" nel settore dell'energia e, con decorrenza dal 1 luglio 2007, è stato attribuito ai clienti finali domestici il diritto di recesso dal preesistente contratto di fornitura in qualità di clienti vincolati e la possibilità di scegliere autonomamente il proprio fornitore (tramite il Mercato Libero). Inoltre, il decreto in questione all'Art. 1 dispone che, in mancanza della scelta di un fornitore diverso dal proprio distributore, per tali clienti "la fornitura è garantita dall'impresa di distribuzione, anche attraverso apposite società di vendita, mentre la funzione di approvvigionamento continua ad essere svolta dall'Acquirente Unico S.p.a."

Esposte brevemente le principali tappe dell'evoluzione dell'industria elettrica italiana, per comprendere al meglio la struttura e la natura del mercato in questione, è opportuno individuare quali siano le tipologie di attori che lo caratterizzano. Il mercato all'ingrosso è stato sottoposto a un passaggio graduale da un modello monopolistico a quello odierno, soggetti istituzionali statali sono stati privatizzati, pur continuando a mantenere posizioni monopolistiche sotto il controllo pubblico.

È possibile individuare sette soggetti istituzionali coinvolti nel funzionamento del mercato elettrico, il cui comportamento è regolato nelle diverse fasi del processo economico:

---

<sup>3</sup> In tali termini si esprime AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 41.

<sup>4</sup> Il decreto legislativo n. 79 del 1999 (Decreto Bersani) pone le basi per la formazione del mercato elettrico in Italia, in recepimento della direttiva comunitaria sulla creazione di un mercato interno dell'energia (96/92/CE).

<sup>5</sup> Tuttavia, contrariamente a quanto perseguito con la riforma in oggetto, nel mercato reale ovvero in ossequio ai meccanismi di borsa elettrica, i prezzi all'ingrosso seguirono una direzione radicalmente opposta (Cfr. AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 41.).

<sup>6</sup> Il d.lgs. n. 73/2007 è stato successivamente convertito con modificazioni nella legge n. 125/2007.



## Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) è una pubblica amministrazione indipendente, istituita con la legge 14 novembre 1995 n. 481<sup>7</sup> ma operativa solo dal 23 aprile 1997, con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo.

Originariamente i compiti dell'Autorità si riducono ai settori dell'energia elettrica e del gas naturale, in seguito gli stessi sono estesi anche ai settori del servizio idrico e dei rifiuti attraverso l'introduzione di diversi interventi normativi<sup>8</sup>.

Col primo intervento legislativo, compiuto attraverso l'emanazione del decreto n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, le competenze dell'Autorità sono state implementate in materia di servizi idrici, nella stessa occasione la medesima ha cambiato la propria denominazione in AEEGSI, l'Autorità per l'Energia elettrica, il gas e il sistema idrico. In particolare, l'articolo 21, comma 19, prevede che "con riguardo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, che vengono esercitate coi medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481".

In seguito è stata recepita nell'ordinamento nazionale la Direttiva europea 2012/27/UE mediante l'emanazione del decreto legislativo 4 luglio 2014 n. 102, il quale ha conferito all'Autorità specifiche competenze in materia di tele-riscaldamento e tele-raffrescamento; la medesima esercita contemporaneamente poteri di controllo, ispezione e sanzione previsti dalla legge istitutiva, nonché i poteri sanzionatori previsti all'articolo 16 del decreto legislativo n. 102/2014. Con la Legge di Bilancio 2018<sup>9</sup>, l'Autorità per l'energia elettrica, il

---

<sup>7</sup> La legge viene introdotta con l'obiettivo di «garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, di seguito denominati servizi, nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.» Art.1 legge n. 418

<sup>8</sup> Cfr. AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 9 s.

<sup>9</sup> Il 29 dicembre 2017 sulla Gazzetta Ufficiale è stata pubblicata la Legge di Bilancio di previsione 2018 (legge 27 dicembre, n. 205).

gas e il sistema idrico (AEEGSI) modifica la propria denominazione in Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)<sup>10</sup>, abbracciando nuove funzioni in materia di regolazione e controllo del settore dei rifiuti (differenziati, urbani e assimilati).

L'operato dell'ARERA è fondamentale per il corretto funzionamento dell'intero sistema energetico, laddove l'ente per regolare i settori di competenza essa esercita molteplici attività<sup>11</sup>:

- Svolge una funzione consultiva nei confronti del Governo e del Parlamento nei confronti dei quali può formulare proposte e segnalazioni;
- Presenta con cadenza annuale una Relazione Annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta;
- Predisporre provvedimenti (deliberazioni) per regolare i settori di competenza;
- Stabilisce le tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture, garantisce la parità d'accesso, promuove l'efficienza e la sicurezza;
- Appoggia la pubblicità e la trasparenza delle condizioni di servizio;
- Svolge attività di monitoraggio nei livelli di concorrenza e standard di sicurezza negli approvvigionamenti, per assicurare l'integrazione dei mercati e delle reti a livello internazionale;
- Fissa i livelli minimi di qualità dei servizi sotto aspetti tecnici, contrattuali e degli standard di servizio;
- Incoraggia l'uso razionale dell'energia, con particolare attenzione alla diffusione dell'efficienza energetica e dell'adozione di misure per uno sviluppo sostenibile;
- Aggiorna ogni trimestre le condizioni economiche di riferimento per i clienti che non hanno scelto il mercato libero;
- Assicura i livelli di tutela, di consapevolezza e d'informazione ai consumatori;
- Impiega provvedimenti tariffari e si occupa dell'attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici;
- Compie attività di monitoraggio, di vigilanza e controllo in collaborazione con la Guardia di Finanza e altri organismi;
- È legittimata a imporre sanzioni, valutare e accettare impegni a ripristinare gli interessi lesi (decreto legislativo 91/11).

---

<sup>10</sup> D'ora in poi si utilizzerà sempre ARERA.

<sup>11</sup> Per un approfondimento si vd. DISTEFANO R. A., *Nuovo esame per esperto e gestione dell'energia settore industriale*, Lulu Editore, 2018, p. 75 ss.

## Ministeri e Agenzie fiscali

Il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) rappresentano due istituti importanti che indirizzano le politiche energetiche ed economiche. Il Ministero dello Sviluppo Economico, dopo aver assorbito le competenze di alcuni ministeri precedenti, si occupa dello sviluppo dei mercati all'ingrosso e al dettaglio dell'energia elettrica. Nello specifico, coerentemente con quanto disposto dal Decreto Bersani, esso approva l'accesso di nuovi concorrenti nella filiera dell'energia elettrica.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) controlla nella misura del 70% la Cassa dei Depositi e Prestiti (CDP). La CDP è una società per azioni a controllo pubblico che incassa una parte dei ricavi della vendita dell'energia elettrica, il rimanente 30% è posseduto da Fondazioni di origine bancaria.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, insieme ad ARERA, ha sotto la propria vigilanza la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA). Si tratta di un ente pubblico economico che opera nei settori dell'elettricità, del gas e dell'acqua; si occupa principalmente della riscossione di alcune componenti tariffarie dagli operatori<sup>12</sup>.

Il Ministero, inoltre, coordina le quattro Agenzie Fiscali (Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli), quest'ultime svolgono funzioni tecnico-operative di competenza dello stesso, in particolare per ciò che concerne l'assistenza ai contribuenti<sup>13</sup>.

## Gestore dei Servizi Energetici (GSE)

Il Decreto Bersani, all'art. 3, (Gestore della rete di trasmissione nazionale, Titolo II Disciplina del settore elettrico) ha previsto la costituzione di una società per azioni, con compiti prevalenti nell'attività di trasmissione e dispacciamento. Tale soggetto viene denominato Gestore della Trasmissione Nazionale S.p.a. (GRTN), tramite il decreto del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 17 luglio 2000. Enel ha trasferito al GRTN tutti i beni, tranne la proprietà delle reti, rimasta per la maggior parte in capo a Terna (società del gruppo ENEL) insieme al personale qualificato per la sua gestione.

Successivamente, il provvedimento legislativo n. 290 del 27 ottobre 2003 ha disposto l'unificazione della proprietà e della gestione della rete elettrica nazionale e la successiva privatizzazione del gestore. Nello specifico, l'attività di gestione fu trasferita alla società Terna S.p.a., proprietaria della rete.

---

<sup>12</sup> <https://www.csea.it/>

<sup>13</sup> AMMETTO A., *Il mercato*, cit, p. 11 ss.

La promulgazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 maggio 2004 ha previsto la variazione del nome del gestore in Gestore dei Servizi Elettrici (GSE), di cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze è socio unico.

Abbandonata l'attività di gestione della rete di trasmissione nazionale, il GSE si occupa prevalentemente della promozione dello sviluppo sostenibile, attraverso la concessione di incentivi economici destinati alla produzione energetica da fonti rinnovabili, la cui diffusione risulta troppo onerosa senza adeguati sostegni. Tra le funzioni del gestore concernenti le fonti rinnovabili vi sono: il ritiro dai produttori e successivo collocamento sul mercato dell'energia elettrica prodotta (ad esempio i contratti CIP 6<sup>14</sup>); l'emissione e la verifica degli obblighi sui certificati verdi; il sostegno nell'uso dell'energia elettrica solare mediante l'erogazione del servizio di ritiro dell'energia e lo scambio sul posto; il controllo degli impianti di cogenerazione ad alto rendimento e l'attuazione delle Direttive Europee in tema di promozione dell'energia elettrica ottenuta da fonti energetiche rinnovabili.

Le funzioni del GSE e delle società controllate, l'Acquirente Unico (AU) e il Gestore dei Mercati Energetici (GSM), vengono estese notevolmente con il recepimento della legge n. 99 del 23 luglio 2009, la cosiddetta Legge Sviluppo. In quest'occasione, in novembre del 2009, il GSE muta il nome in Gestore dei Servizi Energetici S.p.a. I nuovi compiti, complementari a quelli già svolti dalla società, consistono nel garantire supporto alle attività della Pubblica Amministrazione in campo energetico e all'ARERA nell'esaminare gli oneri posti a carico del sistema elettrico.

Il GSE si occupa, altresì, di diffondere una cultura sull'uso corretto dell'energia, in linea con le esigenze ambientali, sopportando la Pubblica Amministrazione nelle attività di produzione e consumo di energia<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Il Cip 6 è un provvedimento del Comitato Interministeriale Prezzi adottato il 29 aprile 1992, il quale fissa i prezzi incentivati per l'energia elettrica prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili e assimilate. Il Cip6/92 promuove lo sfruttamento delle Fonti Energetiche Rinnovabili (FER) e assimilate da parte di impianti entrati in funzione dopo il 30 gennaio 1991, contemporaneamente garantisce l'acquisto dell'energia elettrica da parte di ENEL a prezzi agevolati (informazioni reperibili presso l'url <https://www.educambiente.tv/>).

<sup>15</sup> AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 12 s.

## Acquirente Unico (AU)

L'Acquirente Unico S.p.a. (AU S.p.a.) è una società per azioni istituita dal Decreto Bersani, secondo l'Art. 4 comma 1 alla stessa è stato affidato il compito di garantire la fornitura di energia elettrica alle famiglie e alle piccole imprese<sup>16</sup>. L'AU S.p.a., società pubblica interamente partecipata dal Gestore dei Servizi Energetici S.p.a., ha il compito di acquistare energia elettrica, in base alla domanda prevista e in linea con lo scopo della sua istituzione, per cederla ai distributori per il fabbisogno dei clienti appartenenti al mercato tutelato in condizioni di economicità, continuità, sicurezza ed efficienza del servizio.

Coerentemente con lo sviluppo dei mercati energetici, dal primo dicembre 2009, i compiti dell'organo in parola sono stati ampliati tramite l'affidamento della gestione dello Sportello per il Consumatore di Energia e del Sistema Informativo Integrato. Attraverso questo nuovo servizio di sportello, la Società fornisce ai consumatori informazioni sui diritti e sulle opportunità dipendenti dalla liberalizzazione dei mercati energetici e sui provvedimenti dell'ARERA; inoltre, offre assistenza in caso di controversie attinenti lo standard di qualità e il rispetto del prezzo dei servizi dell'energia elettrica e del gas non direttamente risolte dai fornitori e dai distributori.

L'AU individua, attraverso procedure concorsuali, i fornitori di energia elettrica per il servizio di salvaguardia (c.d. Servizio di Salvaguardia<sup>17</sup>) e quelli di gas naturale (c.d. Fornitore di Ultima Istanza<sup>18</sup>), a favore dei clienti finali che hanno diritto al servizio di tutela e si trovino temporaneamente senza fornitore. L'AU acquista energia alle migliori condizioni di mercato, sia in Italia sia all'estero, assicurandosi il miglior costo e contro il rischio della volatilità dei prezzi, attraverso i seguenti canali:

- Acquisti sul mercato spot regolamentato (MGP);
- Acquisti sul mercato a termine regolamentato (MTE);
- Stipulazione di contratti con fornitori stranieri, mediante l'adesione alle procedure per l'attribuzione dei requisiti di trasporto per l'importazione di energia elettrica dall'estero;

---

<sup>16</sup> Completato il processo di liberalizzazione nella vendita dell'energia elettrica al dettaglio, l'AU soddisfa il fabbisogno dei clienti appartenenti al mercato di "maggior tutela", cioè coloro che non hanno scelto un fornitore nel mercato libero, in particolare dei clienti domestici e delle imprese con meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo inferiore a 10 milioni di euro.

<sup>17</sup> Ai sensi dell'Art. 1 comma 4, legge n. 125 del 2007.

<sup>18</sup> L'AU individua i Fornitori di Ultima Istanza (FUI) sulla base della legge n. 99 del 2009, del decreto legislativo n. 93 del 2011 e direttive fornite dall'AEEGSI (informazioni reperibili presso il sito internet: <http://www.acquirenteunico.it/>).

- Sottoscrizione di contratti bilaterali a termine, fisici o finanziari, assegnati tramite aste competitive. Alle aste vi possono accedere tutti gli operatori del mercato elettrico tramite un portale web, rispettando i criteri di trasparenza e non discriminazione.

Dal 2012 tutti gli acquisti compiuti dall'AU sono effettuati facendo ricorso al mercato; si è completamente estinto ogni rimanente contratto a prezzo amministrato di cui la stessa ha beneficiato in passato. L'energia elettrica acquistata viene rivenduta agli esercenti che operano in maggior tutela secondo le direttive dell'ARERA; l'ARERA ha l'obbligo di equilibrio di bilancio, pertanto i prezzi applicati vengono aggiornati mensilmente.

L'Acquirente Unico ha, inoltre, il compito di gestire il Sistema Informativo Integrato (SII), istituito con la legge n. 129 del 13 agosto 2010 per coordinare i flussi informativi fra i soggetti che partecipano ai mercati dell'energia elettrica e del gas. L'avviamento del sistema è iniziato nel 2011, ma divenne operativo solo dal primo giugno 2016. Il SII si occupa anche di raccogliere dati sul mercato oltre a permettere la comunicazione tra gli attori del medesimo, aspetto essenziale quando, ad esempio, la misura del dato è in capo al distributore, mentre la fatturazione dello stesso è onere in capo al venditore.

L'istituzione del Sistema presso l'Acquirente Unico garantisce l'imparzialità nella gestione dei flussi informativi tra operatori e favorisce la concorrenza dell'intero mercato<sup>19</sup>.

#### Gestore dei Mercati Energetici (GME)

Il 31 marzo 2004<sup>20</sup> in Italia diventa operativo il primo mercato organizzato dell'elettricità, a differenza degli altri paesi che hanno già un'esperienza consolidata sull'argomento. Per il coordinamento e la gestione economica del mercato elettrico è stata fondata una società per azioni, il Gestore dei Mercati Elettrici (GME), detenuta al 100% dal GSE S.p.a., quest'ultima interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il GME ha il compito di organizzare il mercato, a livello nazionale, secondo i criteri di neutralità, trasparenza, obiettività e concorrenza tra produttori.

---

<sup>19</sup> AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 13 ss.

<sup>20</sup> Il mercato elettrico italiano prende avvio nel 1999 con il decreto legislativo n. 79 (Decreto Bersani), ai sensi dell'Art. 5, comma 1, ma lo stesso diventa operativo a tutti gli effetti solo in seguito al superamento di una serie di fasi. Dall'8 gennaio 2004 è iniziata la prima fase di test; dal 31 marzo 2004 il mercato diventa operativo; infine, la quarta fase, da luglio 2007, prevede la possibilità di partecipazione per tutti i clienti finali.

Il mercato elettrico italiano, comunemente chiamato anche “borsa elettrica italiana”<sup>21</sup>, è un’area virtuale dove avviene la negoziazione di offerte, di vendita e di acquisto di energia elettrica tra gli operatori dello stesso. In particolare, questo sistema permette a produttori, consumatori e grossisti di stipulare contratti orari di acquisto e vendita per lo scambio di energia elettrica all’ingrosso. Sulla piattaforma telematica avvengono le transazioni per la stipulazione *online* dei contratti di acquisto e di vendita.

Il GME ha, tra le molteplici competenze, l’organizzazione delle sedi di contrattazione dei “certificati verdi”<sup>22</sup>, dei titoli di efficienza energetica (i cosiddetti “certificati bianchi”<sup>23</sup>) e delle Unità di Emissione. Inoltre, in attuazione del Decreto Legislativo n. 249 del 31 dicembre 2012, il GME è stato incaricato di costituire e gestire la piattaforma di mercato per l’incontro tra domanda e offerta di logistica petrolifera di oli minerali (P-Logistica) e la relativa attività di raccolta delle informazioni riguardanti la capacità di stoccaggio di oli minerali.

#### Ricerca sul Sistema Energetico (RSE)

Prima della liberalizzazione del mercato elettrico, Enel aveva a disposizione un reparto di ricerca e sviluppo. L’ex-monopolista nel campo della produzione e distribuzione di energia elettrica, dopo la nazionalizzazione, acquisì la maggioranza del capitale azionario della società Cesi (Centro Elettrico Sperimentale Italiano), fondata nel 1956 da società elettriche italiane e costruttori elettromeccanici con l’obiettivo di acquisire le competenze necessarie per l’unificazione della rete elettrica italiana. Nel 2005, dopo alterne vicende di acquisto e cessioni, viene costituita CESI RICERCA S.p.a., raggruppando tutte le risorse (laboratori e tecnici) specializzata nello sviluppo di attività di ricerca finanziata in Italia e all’estero. La maggioranza azionaria viene successivamente acquisita da Enea (51%), quindi torna ad essere sotto il controllo pubblico. Il 29 aprile 2009, CESI RICESCA S.p.a. varia la propria denominazione in ENEA RICERCA sul Sistema Elettrico (ERSE S.p.a.). Il 15 luglio 2009 la società in parola cede il 49% del proprio capitale sociale al Gestore dei Servizi Energetici. Il

---

<sup>21</sup> La Borsa dell’energia elettrica, conosciuta anche con il nome *Italian Power Exchange* (IPEX), è organizzata su un meccanismo di asta e sulla definizione di programmi di immissione e di prelievo della Rete di Trasmissione Nazionale. Le quantità scambiate, dopo la verifica di conformità rispetto ai vincoli della rete da parte di Terna S.p.a., dipendono da un libero sistema di domanda e offerta.

<sup>22</sup> Il meccanismo dei certificati verdi (CV) promuove la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili; annualmente c’è l’obbligo di immettere nel sistema elettrico nazionale una quota di elettricità prodotta da impianti di origini rinnovabili.

<sup>23</sup> Certificati Bianchi, o Titoli di Efficienza Energetica (TEE), sono titoli negoziabili che certificano i risparmi energetici ottenuti negli usi finali di energia; attestano il compimento di politiche di riduzione dei consumi energetici.

21 luglio 2010 la società assume la denominazione attuale di Ricerca sul Sistema Energetico S.p.a., interamente partecipata da capitale pubblico, con GSE S.p.a. come unico socio.

RSE S.p.a. sviluppa attività di ricerca nel settore elettro energetico; le sue attività principali interessano l'innovazione e il miglioramento del sistema elettrico nazionale, sotto il profilo economico, della sicurezza e della compatibilità ambientale<sup>24</sup>.



Figura 1: Organigramma aziendale GSE, 2017, Fonte: [www.mercatoelettrico.org/it/](http://www.mercatoelettrico.org/it/)

La figura 1 sintetizza i rapporti societari intercorrenti tra gli ultimi soggetti istituzionali descritti; tutte le entità, appartenenti allo stesso gruppo, operano nel mercato energetico e perseguono obiettivi di interesse pubblico.

Terna S.p.a.

L'introduzione del Decreto Bersani (legge n. 79/99) e la trasformazione di Enel, da società pubblica in società per azioni, hanno previsto la nascita di Enel Produzione, Enel Distribuzione e Terna<sup>25</sup>, realizzando una divisione societaria per le attività di produzione, trasmissione, distribuzione e vendita ai “clienti idonei”<sup>26</sup> (dal 2012, il ramo d'azienda nel mercato al dettaglio è stato diviso in Servizio Elettrico Nazionale, che si occupa dei clienti in tutela, ed Enel Energia, che si occupa del mercato libero). In linea con gli obiettivi del

<sup>24</sup> AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 15.

<sup>25</sup> Terna viene costituita il 31 maggio 1999.

<sup>26</sup> Un cliente idoneo è la persona fisica o giuridica che ha la facoltà di stipulare contratti di fornitura con qualsiasi produttore, distributore o grossista. Fino al 2004, i soggetti riconosciuti come “clienti idonei”, ai sensi dell'articolo 14, commi 1, 2 e 3 del Decreto Legislativo 16 marzo 1999, n.79, sono coloro che superano certe soglie di consumo e pertanto possono accedere al mercato libero. Dal primo luglio 2004 sono considerati idonei tutti i consumatori non domestici; mentre dal primo luglio 2007 tutti gli utenti hanno libero accesso al mercato.



decreto, Enel ha dovuto ridurre la propria capacità produttiva per facilitare l'ingresso di altri operatori sul mercato. Inizialmente il decreto ha previsto un'amministrazione separata tra proprietà e gestione della rete nazionale: in questo contesto, le attività di Terna, operativa dal primo ottobre 1999, racchiudevano l'esercizio e la manutenzione degli impianti del gruppo Enel<sup>27</sup>. Il primo novembre 2005 la proprietà e la gestione della rete di trasmissione vengono riunite sotto la medesima gestione.

Nel sistema elettrico italiano, attualmente, Terna S.p.a. è il principale proprietario della Rete di Trasmissione Nazionale italiana, compie le proprie attività di trasmissione e dispacciamento di energia ad alta e ad altissima tensione in regime di monopolio. La maggioranza delle operazioni di sua competenza vengono svolte nel mercato regolato. Terna S.p.a. garantisce l'equilibrio tra domanda e offerta di energia a livello nazionale, delibera ed esegue le operazioni di sviluppo e ottimizzazione della rete di trasmissione nazionale approvate dal Ministero dello Sviluppo, gestisce e potenzia l'interconnessione con l'estero.

La presente struttura azionaria ha avvio con il 23 giugno 2004, occasione in cui Terna viene quotata con un'Offerta Pubblica di Vendita sul mercato telematico di Borsa Italiana, collocandovi il 50% del capitale azionario. Enel conserva il 50% della proprietà sino al 31 marzo 2005 quando, attraverso una procedura di *accelerated bookbuilding*, cede a investitori istituzionali una quota del valore di 13,86% del capitale complessivo. Il 15 settembre dello stesso anno Enel trasferisce alla Cassa Depositi e Prestiti il 29,99% del capitale sociale di Terna. L'attuale assetto azionario, diviso per tipologia, è così composto<sup>28</sup>:

- Investitori istituzionali (di cui *Lazar Asset Managment* 5,12%) 50,5%;
- CDP Reti S.p.a. 29,85%;
- Azionisti *retail* 19,6%.

In generale, il 54,7% del capitale è nelle mani di azionisti italiani, mentre il 45,3% è detenuto da investitori esteri.

## **1.2 Descrizione della filiera dell'energia elettrica**

Il ciclo di vita di qualunque bene economico si compone da tre fasi: la produzione, l'allocazione e il consumo. La produzione comprende una serie di operazioni utili per creare, trasformare o modificare i beni, attraverso l'impiego di risorse materiali o immateriali,

---

<sup>27</sup> Gli impianti del gruppo Enel fanno parte della rete di trasmissione nazionale e lo sviluppo della rete stessa, così come previsto dal gestore della rete; ovvero il Gestore della rete di trasmissione nazionale, l'ente detentore della concessione di gestione riservata allo Stato.

<sup>28</sup> Dati aggiornati a luglio 2018.

rendendoli utili alle richieste del mercato. Nello scambio di energia elettrica il bene fornito, cioè la corrente elettrica, deve essere omogeneo in frequenza e con la medesima fase di quella già presente nel sistema.

L'allocazione è la fase che prevede il trasferimento del bene economico prodotto. Nel caso specifico la distribuzione di energia elettrica consiste nell'attività di vettoriamento della corrente attraverso le linee elettriche. Tale attività può essere compiuta attraverso due modalità: la trasmissione in alta tensione e la distribuzione in media e bassa tensione. Le due relative sotto-fasi sono gestite da operatori distinti, per la trasmissione esiste un unico ente, per quanto riguarda la distribuzione, invece, sono previsti una molteplicità di venditori.

Infine, la fase che chiude il ciclo economico di un bene è il consumo. Nel caso in esame, i consumatori di energia elettrica possono essere suddivisi in relazione al settore merceologico di appartenenza, caratteristica che contraddistingue la quantità di prodotto richiesta.

In quanto segue presenteremo una breve analisi della filiera elettrica, la quale può essere definita come l'insieme di tutte le fasi che compongono il ciclo produttivo dell'elettricità fino al consumo finale. A tal fine si evidenzieranno le particolarità tecniche ed economiche di ogni parte della filiera, particolarità che caratterizzano il mercato dell'energia.

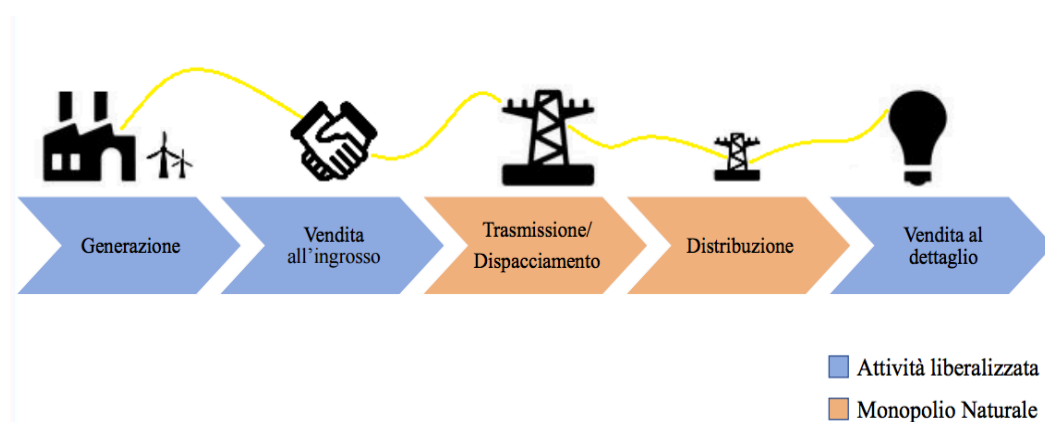


Figura 2: Filiera dell'energia elettrica, 2017, Fonte: luce-gas.it.

### 1.2.1 Generazione

All'interno del ciclo economico, la produzione (o generazione) rappresenta la prima fase del processo. La generazione di energia elettrica usualmente avviene nelle centrali termoelettriche, salvo per il solare fotovoltaico, tramite la trasformazione di una fonte primaria in corrente, ad esempio il vento, la caduta dell'acqua, i prodotti della combustione o il vapore in pressione. L'energia elettrica prodotta nelle centrali viene trasportata dagli elettrodotti rendendola disponibile agli utenti finali. L'elettricità, a differenza del gas naturale,

non può essere immagazzinata, perciò per far fronte all'andamento ciclico della domanda nell'arco della giornata, alternando a ore in cui la i livelli della domanda sono elevatissimi (c.d. “ore di picco”) a tempi in cui la richiesta è molto ridotta (c.d. “ore di fuori picco”), la capacità installata deve prevedere una riserva di potenza in grado di soddisfare le punte di domanda (“*peak load*”). Si tratta di un prodotto che non ha sostituti perciò la sua domanda è rigida, provocando insignificanti riduzioni della quantità richiesta nel caso di aumenti, anche notevoli, di prezzo. Il sistema elettrico nazionale deve rimanere in equilibrio tra domanda e offerta, dunque anche la produzione deve essere in linea con il consumo.

### 1.2.1.1 Tipologie di impianti di generazione

La struttura dei costi di generazione varia in base alla tecnologia adottata e all'utilizzazione della capacità di generazione installata; dipende, inoltre, dal rapporto unitario fra input energetico ed elettricità prodotta (la cosiddetta efficienza termica degli impianti), e dalla vita attesa degli stessi. Dal punto di vista prettamente economico l'ideale è sostenere il fabbisogno di energia elettrica utilizzando una combinazione di diversi impianti di generazione che minimizzino i costi di produzione.

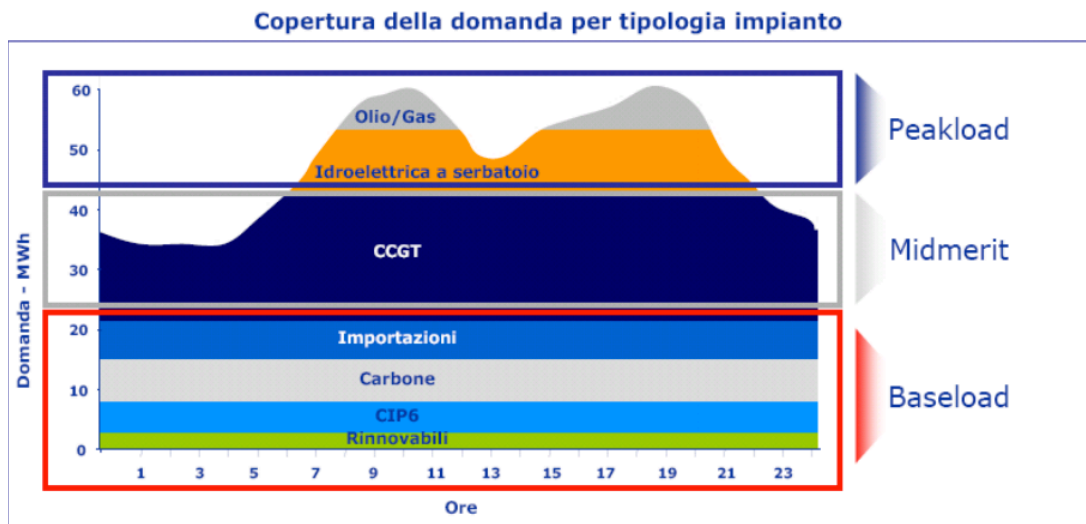


Figura 3: Classificazione impianti per flessibilità, 2012, Fonte: Ing. Giacomo Trupia.

La tecnologia adottata permette di distinguere tre tipologie di impianti di generazione, in funzione dell'incidenza dei costi variabili sul prezzo di vendita (cosiddetto criterio “*least-cost merit order*”<sup>29</sup>). I sistemi di produzione possono essere raggruppati in:

- Impianti *baseload*: tecnologia che ricopre la cosiddetta domanda di base, ossia quella quota che ha un andamento all'incirca costante nel corso dell'anno. Tipicamente sono impiantistiche che, per esigenze tecniche, impiegano molto tempo per raggiungere la potenza ottimale, perciò, per sfruttare la loro massima efficienza produttiva, sono tenuti funzionanti il maggior numero di ore possibile;
- Impianti *midmerit*: categoria più flessibile, assegnata alla copertura della parte crescente e di picco della domanda. Operativi per un monte ore inferiore rispetto agli impianti base, presentano dei costi variabili maggiori;
- Impianti *peakload*: contraddistinti da bassi costi fissi per impieghi di breve durata, questi impianti sono adibiti a coprire il fabbisogno energetico nelle ore di punta.

### **1.2.1.2 Fonti energetiche di produzione**

Le fonti che sono alla base della generazione dell'energia si possono raggruppare in due grandi gruppi: le fonti rinnovabili e quelle non rinnovabili. Le fonti rinnovabili, il cui utilizzo non compromette le risorse naturali, hanno la peculiarità di rigenerarsi e di non essere esauribili sulla scala dei tempi umani. Sono comunemente riconosciute fonti di energia rinnovabili il sole, il vento, il mare, il calore della Terra. Vi si contrappongono le fonti non rinnovabili, che prendono origine da riserve esauribili, oppure richiedono moltissimo tempo di formazione.

#### **1.2.1.2.1 Energie non rinnovabili**

La produzione di energia elettrica in Italia avviene in gran parte sfruttando fonti di energia non rinnovabili (petrolio, carbone e gas naturale). Dal 2011, ai sensi del Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 31 luglio 2009, GSE è incaricato a determinare l'insieme di fonti energetiche primarie impiegate nella produzione di elettricità fornita dalle imprese di vendita ai consumatori finali, iniziativa adottata per garantire la trasparenza e la reperibilità dei dati.

---

<sup>29</sup> Per approfondimento vd. <https://www.staffettaonline.com/>, rubrica “Staffetta quotidiana dal 1933 – quotidiano delle fonti di energia”.

Nella figura 3 sono mostrati, secondo i dati elaborati dal Gse<sup>30</sup>, la composizione del *mix* di fonte primarie utilizzate per la produzione di energia per il 2016 e quelli pre-consuntivi del 2017. Esaminando i dati riportati si apprende nel 2017 una riduzione della percentuale delle fonti rinnovabili<sup>31</sup>, mentre si è consolidato il ruolo del gas naturale come fonte primaria del sistema energetico italiano. I consumi del petrolio sono invece diminuiti, restando tuttavia ancora all'interno del *range* di variabilità degli ultimi 5 anni. Il carbone, per il secondo anno consecutivo, registra un calo importante.

Nel *mix* totale delle fonti energetiche primarie, il 2014 è stato per le rinnovabili l'anno in cui hanno toccato la percentuale massima di consumi da sempre, da allora il dato è peggiorato ogni anno<sup>32</sup>.

Composizione del mix iniziale nazionale utilizzato per la produzione dell'energia elettrica immessa nel sistema elettrico italiano nel 2016*		FUEL MIX, DETERMINAZIONE DEL MIX ENERGETICO PER GLI ANNI 2016 - 2017		Composizione del mix iniziale nazionale utilizzato per la produzione dell'energia elettrica immessa nel sistema elettrico italiano nel 2017**	
Fonti primarie utilizzate	%			Fonti primarie utilizzate	%
- Fonti rinnovabili	38,85%			- Fonti rinnovabili	36,60%
- Carbone	15,47%			- Carbone	13,75%
- Gas naturale	37,97%			- Gas naturale	42,34%
- Prodotti petroliferi	0,79%			- Prodotti petroliferi	0,75%
- Nucleare	3,78%			- Nucleare	3,68%
- Altre fonti	3,14%			- Altre fonti	2,88%
*dato consuntivo				**dato pre-consuntivo	

Figura 4: Fuel Mix, determinazione del mix energetico per gli anni 2016- 2017, 2018, Fonte: GSE S.p.a.

La produzione di energia da fonti primarie non rinnovabili è ottenuta da diverse tipologie di centrali. La prima tipologia è la produzione termoelettrica la quale genera energia per mezzo del calore prodotto con la combustione di un elemento infiammabile (derivati del petrolio, carbone, gas naturale o rifiuti). Queste sono, al momento, la varietà più diffusa e, in particolare, in Italia, tra le fonti primarie del *mix* energetico, il gas ha la percentuale più elevata; inoltre, la maggior parte della quota totale di consumo viene destinata alla produzione della corrente<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Per i calcoli il Gse utilizza i dati trasmessi dai produttori nazionali e quelli forniti da Eurostat per l'energia elettrica importata. Ai sensi della Direttiva europea 2009/28/CE, per il raggiungimento degli obiettivi nazionali nell'uso di energia proveniente da fonti rinnovabili, si fa riferimento al consumo interno lordo nazionale e non all'energia immessa nel sistema elettrico.

<sup>31</sup> Penalizzata principalmente dalla forte riduzione della produzione idroelettrica (-14%).

<sup>32</sup> Vd. [www.rinnovabili.it](http://www.rinnovabili.it), *Fuel mix italiano, nel 2017 il gas ha sorpassato le rinnovabili*, Roma 17 luglio 2018.

<sup>33</sup> Vd. AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 46 ss.

Gli inceneritori<sup>34</sup> con recupero energetico, comunemente chiamati termovalorizzatori, sono un'altra tipologia di centrali atte a realizzare il ciclo termodinamico per la produzione di energia. Rispetto alle centrali termoelettriche, gli inceneritori hanno una produttività molto più bassa e un'elevata potenza inquinante (effluente gassoso, ceneri, polveri e metalli pesanti).

Infine, le centrali elettronucleari, con un processo di funzionamento analogo a quello delle termoelettriche rappresentano l'ultima fonte non rinnovabile di produzione energetica.

#### **1.2.1.2.2 Energie rinnovabili**

Le fonti di energie rinnovabili (FER) sono quelle che hanno la particolarità di rigenerarsi, inoltre, non si esauriscono in tempi medi brevi. Non esiste una descrizione univoca di fonti rinnovabili; a livello legislativo, il termine compare per la prima volta nella giurisprudenza italiana con riferimento all'idroelettrico in una legge del 1986. Da quel momento si sono succedute una serie di norme che regolano la materia.

Benché non ci sia un'unica definizione per identificare le fonti rinnovabili, è possibile suddividerle in fonti rinnovabili classiche (FER) e fonti rinnovabili nuove (NFER). Del primo raggruppamento fanno parte l'energia geotermica e idroelettrica, nel secondo, invece, vi rientra l'energia solare (termico, termodinamico e fotovoltaico), eolica, marina (correnti marine, a gradiente salino o osmotica, mareomotrice, moto ondoso) e l'energia originaria dalle biomasse (biocarburanti, gassificazione, oli vegetali).

Il GSE classifica le fonti rinnovabili in due grandi categorie, a seconda che siano o meno programmabili. Tra le fonti programmabili vi rientrano gli impianti idroelettrici a serbatoio e bacino, i rifiuti solidi urbani, le biomasse e gli impianti assimilati che utilizzano combustibili fossili, di processo o residui; le non programmabili racchiudono gli impianti di produzione idroelettrici fluenti, eolici, fotovoltaici e biogas.

Nella figura 5 sono riprodotti i quantitativi di energia prodotta da fonti rinnovabili e il suo *trend* nel triennio 2015 - 2017. Si può osservare che per il terzo anno consecutivo le FER sono diminuite, dovuto soprattutto alla forte riduzione della produzione idroelettrica (-14%). Nel *mix* complessivo di generazione si è ridotta la produzione da fonti rinnovabili, perché nonostante ci sia stato un rilevante incremento della produzione fotovoltaica (+3GWh<sup>35</sup>) e una

---

<sup>34</sup> Vd. AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 50 ss.

<sup>35</sup> Dato elaborato da Enea, *Analisi trimestrale del sistema energetico italiano*, Anno 2017, n.1/2018, p. 17.

stabile generazione eolica, questi hanno compensato solo la metà del calo della produzione idroelettrica.

Fonte	2015	2016	2017	Δ 17-16
Idraulica	45,5	42,4	36,1	-6,3
Eolica	14,8	17,7	17,7	0,0
Solare	22,9	22,1	24,4	2,3
Geotermica	6,2	6,3	6,2	-0,1
Bioenergie	19,4	19,5	19,3	-0,3
<b>Totale FER-E</b>	<b>108,9</b>	<b>108,0</b>	<b>103,7</b>	<b>-4,4</b>
CIL - Consumo Interno Lordo	327,9	325,0	330,3	5,3
<b>FER/CIL (produzione effettiva)</b>	<b>33,2%</b>	<b>33,2%</b>	<b>31,4%</b>	<b>-1,9%</b>
<b>FER/CIL (produzione normalizzata)</b>	<b>33,5%</b>	<b>34,0%</b>	<b>34,2%</b>	<b>0,2%</b>

Figura 5: Produzione lorda di energia elettrica da FER in Italia (TWh), 2018, Fonte: Terna – Gse.

In Italia, le centrali idroelettriche sono localizzate principalmente nell'arco alpino e in alcune zone appenniniche hanno costituito nel 2017 il 34,8% della produzione FER nazionale, per un totale di 4274 impianti (+8,8% rispetto al 2016<sup>36</sup>).

Le centrali eoliche, con un contributo di 17,7, si sono aggiudicate il secondo posto sul totale del *mix* delle FER nella produzione lorda di energia elettrica in Italia nel 2017. Nello stesso anno la capacità di generazione mondiale degli aerogeneratori è stata di quasi 540 GW<sup>37</sup>, pari al 5% del fabbisogno mondiale dei consumi elettrici; inoltre, l'industria sta crescendo rapidamente: negli ultimi 17 anni la capacità eolica globale è cresciuta di oltre 23 volte.

Terminato il 2017 gli impianti fotovoltaici installati nella nostra penisola risultano 774.014 corrispondente ad una potenza pari a 19.682 MW. Nello stesso anno si registra un calo delle rinnovabili ma la produzione del fotovoltaico cresce nella misura del 14% rispetto all'anno precedente, con una generazione di 24,8% TWh copre il 7,8% della domanda elettrica. Tra le fonti rinnovabili, il fotovoltaico occupa il secondo posto con il 24% della produzione totale<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Dato elaborato da Terna S.p.a., Bilancio Elettrico Italia 2017.

<sup>37</sup> Secondo i dati pubblicati da *World Wind Energy Association* (WWEA), <https://wwindea.org/>

<sup>38</sup> Fonte dei dati: “*Rapporto statistico solare fotovoltaico 2017*”, sviluppato dal Gestore dei Servizi Energetici S.p.a., Divisione Sviluppo Sostenibile, Direzione Sviluppo, Unità di monitoraggio, Studi e Statistiche.

Come si evince nella relazione pubblicata dal MISE la geotermia ha contribuito, secondo le stime di GSE e Terna, per 6,2 TWh nel 2017, in linea col dato registrato nel 2016 (6,3 TWh), rispetto ai circa 104 TWh di produzione elettrica effettiva da parte di tutte le rinnovabili<sup>39</sup>.

In Italia l'impiego delle biomasse nella produzione di bioenergie, sulla potenza totale FER installata, negli anni è cresciuto del 5 GW (per 109 GW totali).

### **1.2.1.2 Importazione o scambi con l'estero**

Sebbene il parco centrali dell'Italia riesca a soddisfare il fabbisogno interno, la produzione interna viene spesso affiancata all'importazione. L'Italia è secondo paese al mondo per l'importazione netta di energia elettrica, acquista principalmente dai paesi confinanti, rispettivamente, in ordine di quantità acquisite, dalla Svizzera, Francia, Grecia, Austria, e Slovenia. Nel 2017, secondo i dati pubblicati da Terna, l'energia elettrica importata è diminuita di circa 0,7% rispetto all'anno precedente.

### **1.2.1.3 Bilancio Elettrico Nazionale 2017**

Alla luce di quanto esposto sopra, di seguito viene presentato il Bilancio Elettrico Nazionale del 2017, secondo i dati statistici elaborati ogni anno da Terna S.p.a.<sup>40</sup>, che riassume la distribuzione delle varie fonti impiegate, rinnovabili e non rinnovabili, per la produzione della corrente.

Nel 2017 il fabbisogno di energia elettrica è stato soddisfatto nella misura dell'88,2% da produzione nazionale, due punti percentuali in più rispetto al 2016; mentre la quota rimanente da importazioni nette dall'estero.

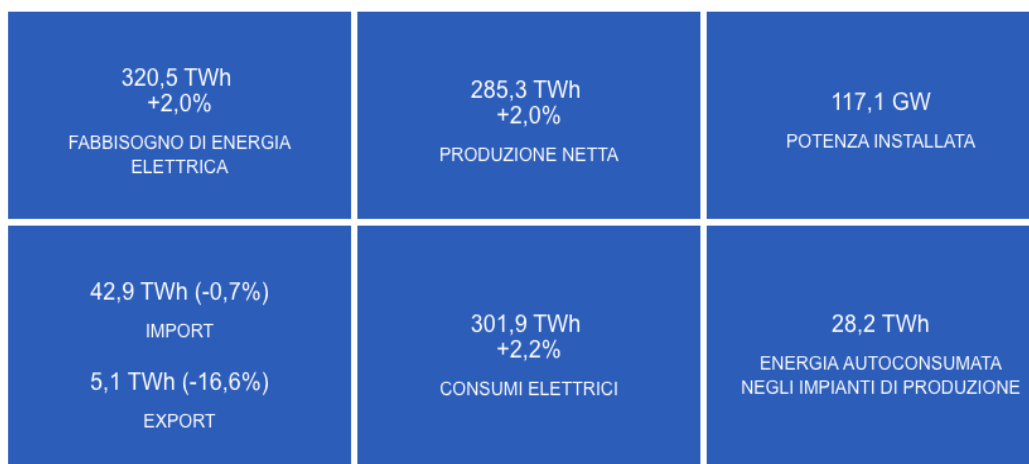
Come si può osservare dalla figura 6, per la produzione nazionale lorda, pari a 295,8 TWh, il principale contributo proviene dalla fonte termoelettrica (70,8%), essa continua a segnalare un continuo incremento (+5,0% rispetto all'anno precedente), seguito dal sistema idroelettrico (12,8%) e per il restante 16,3% dalle fonti geotermiche, eoliche e fotovoltaico.

---

<sup>39</sup> [www.distrettoenergiarinnovabili.it](http://www.distrettoenergiarinnovabili.it), “Geotermia, Sviluppo, Italia: la geotermia nella Relazione sulla situazione energetica nazionale del MISE”.

<sup>40</sup> La pubblicazione del Bilancio Elettrico Nazionale, che è un raggruppamento delle principali grandezze del settore elettrico nazionale, sino al 1998 era curata dall'Enel e in seguito dal Grtn.





BILANCIO ELETTRICO ITALIA				
TWh	2016	2017	2017/2016	
<b>Produzione lorda</b>				
- idrica	44,3	38,0	-14,1%	
- termica	199,4	209,5	5,0%	
- geotermica	6,3	6,2	-1,4%	
- eolica	17,7	17,7	0,3%	
- fotovoltaica	22,1	24,4	10,3%	
<b>Totale Produzione Lorda</b>	<b>289,8</b>	<b>295,8</b>	<b>2,1%</b>	
Consumi dei servizi ausiliari	10,1	10,6	5,2%	
<b>Produzione netta</b>				
- idrica	43,8	37,6	-14,2%	
- termica	190,8	200,3	5,0%	
- geotermica	5,9	5,8	-0,8%	
- eolica	17,5	17,6	0,2%	
- fotovoltaica	21,8	24,0	10,4%	
<b>Totale Produzione Netta</b>	<b>279,7</b>	<b>285,3</b>	<b>2,0%</b>	
Energia destinata ai pompaggi	2,5	2,5	0,4%	
<b>Produzione destinata al consumo</b>	<b>277,2</b>	<b>282,8</b>	<b>2,0%</b>	
Ricevuta da fornitori esteri	43,2	42,9	-0,7%	
Ceduta a clienti esteri	6,2	5,1	-16,6%	
<b>DOMANDA</b>	<b>314,3</b>	<b>320,5</b>	<b>2,0%</b>	
Perdite di rete	18,8	18,7	-0,5%	
<i>in percentuale della domanda</i>	<i>6,0%</i>	<i>5,8%</i>		
<b>CONSUMI</b>	<b>295,5</b>	<b>301,9</b>	<b>2,2%</b>	

Figura 6: Bilancio Elettrico 2017, 2018, Fonte: dati elaborati dall'Ufficio Statistico di Terna S.p.a.

Nel 2017 la richiesta di energia elettrica è stata pari a 320 TWh, in aumento del 2% rispetto al 2016, dovuto principalmente per la spinta della variabile climatica, i consumi hanno registrato aumenti durante il periodo estivo; mentre la potenza installata alla fine dell'anno, in linea rispetto allo scorso esercizio, è risultata pari a 117,1 GW. Nello stesso anno sono stati commissionati nuovi impianti, anche termoelettrici di piccola taglia, che hanno pareggiato le ingenti dismissioni nel parco di generazione tradizionale. Si può riscontrare uno sviluppo delle rinnovabili, in particolare il fotovoltaico, l'eolico e l'idroelettrico.

### **1.2.2 Vendita all'ingrosso**

Il mercato elettrico, gestito dal GME, è il luogo virtuale dove avviene lo scambio di energia elettrica all'ingrosso. Per quanto concerne questa fase, che costituisce il nucleo di tutto il sistema elettrico, influenzando sia le regole di gestione della fase di trasmissione e la relativa struttura tariffaria, sia la fase a valle della fornitura, verrà sviluppato nel capitolo 2 la composizione e i meccanismi di funzionamento del Mercato Elettrico (ME).

### **1.2.3 Allocazione**

L'allocazione è quella fase del processo economico in cui il bene viene trasportato dai centri di produzione ai luoghi di consumo. Nel caso in esame, questo stadio è rappresentato dal trasporto dell'energia elettrica tramite dei cavi e infrastrutture che compongono la rete elettrica, dai luoghi dove viene generata ai centri di consumo<sup>41</sup>. Come si evince dalla figura 7, la fase di allocazione, in capo a Terna, si suddivide in trasmissione e distribuzione<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> La delibera dell'AEEG n. 13/99 del 18 febbraio, 1999 definisce il processo di allocazione dell'energia elettrica, chiamato vettoriamento, come il servizio che prevede il trasporto dell'energia dal punto in cui viene immessa in rete (generalmente si tratta di una centrale elettrica) al luogo in cui la stessa viene prelevata dalla rete (cliente finale).

<sup>42</sup> Le attività di trasmissione e dispacciamento della corrente elettrica nel territorio nazionale sono state attribuite in concessione a Terna S.p.a., con Decreto del Ministero delle Attività produttive del 20 aprile 2005, modificato con decreto del Ministero del sviluppo economico del 15 dicembre 2010.

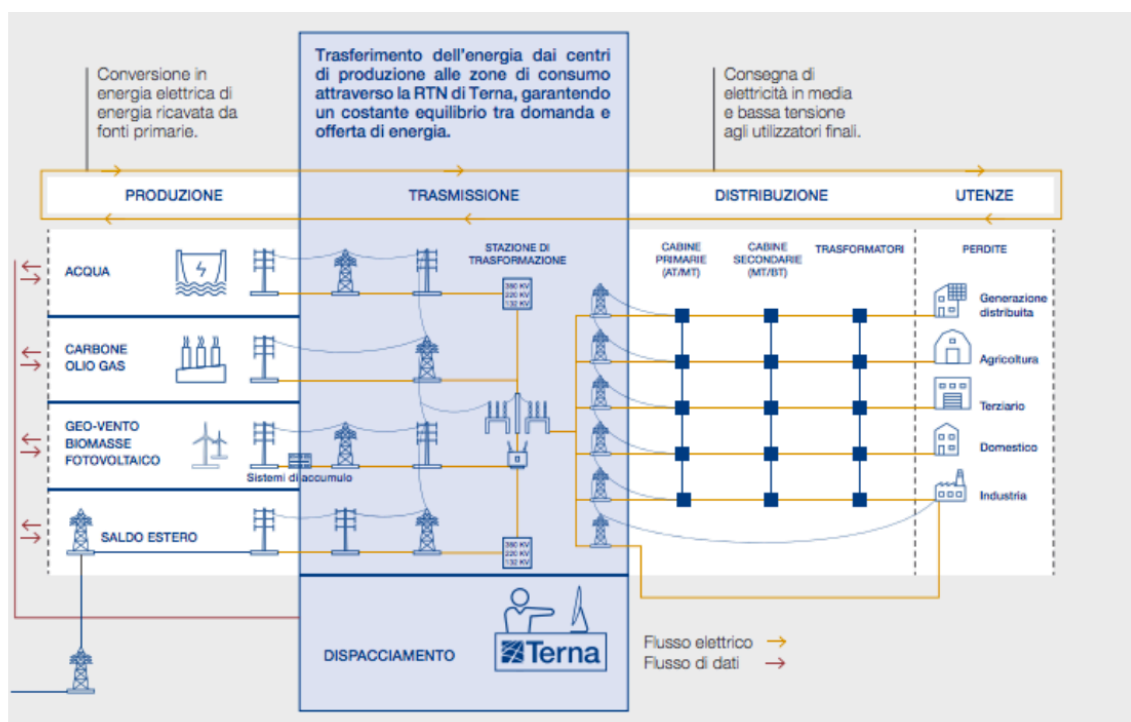


Figura 7: Ruolo di Terna S.p.a. nella filiera elettrica, 2016, Fonte: Relazione Finanziaria Annuale Rapporto Integrato Terna S.p.a. e Gruppo Terna.

L'energia prodotta nelle grandi centrali elettriche viene convertita in alta e altissima tensione, e vettoriata lungo la spina dorsale del sistema elettrico italiano, la Rete di Trasporto Nazionale (RTN<sup>43</sup>) che consiste di linee ad alta e altissima tensione (380, 220, 150, 60 kV). Le attività di gestione della rete sono in capo ad un unico operatore: la Terna S.p.a.<sup>44</sup>. I clienti industriali di elevate dimensioni che hanno una fornitura di alta e altissima tensione sono collegati direttamente alla RTN; lo stesso vale per le linee provenienti dall'estero<sup>45</sup>.

Il primo passaggio della distribuzione della corrente generata avviene attraverso le cabine primarie, ossia stazioni di trasformazione, dove si verifica una variazione in media tensione (15-20 kV); da qui viene consegnata a gestori regionali, i c.d. Distributori Locali (DL). Segue la distribuzione in media e bassa tensione (sotto 1kV, generalmente 400V) utile alle industrie con forniture in media tensione. L'ultimo passaggio, prima di raggiungere

<sup>43</sup> L'ambito della Rete di Trasmissione Nazionale è stato determinato con Decreto dell'ex Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (oggi Ministero dello Sviluppo Economico) del 25 giugno 1999, in seguito esteso con Decreti ministeriali del 23 dicembre 2002, del 27 febbraio 2009, del 16 novembre 2009, del 26 aprile 2010 e del 22 dicembre 2010.

<sup>44</sup> Il Gruppo Terna è il più grande operatore di rete indipendente per la trasmissione dell'energia elettrica d'Europa e tra i maggiori al mondo per km di linee gestite (circa 72 mila km).

<sup>45</sup> [www.sviluppoeconomico.gov](http://www.sviluppoeconomico.gov), Rete elettrica di Trasmissione Nazionale (RTN).

l'utente (piccole industrie e clienti domestici), è la trasformazione in bassa tensione a partire dalle cabine secondarie, elettricità che viene convertita all'occorrenza in corrente alternata e fasata al valore di tensione applicabile (230 V per il residenziale e 400 V per l'industriale)<sup>46</sup>.

#### 1.2.4 Trasmissione

Come già detto nel paragrafo precedente, l'energia elettrica è prodotta nelle centrali in media tensione (fino a 25 kV). Prima di essere immessa in rete la corrente viene portata ad alte tensioni con trasformatori elevatori. Il rendimento del trasporto è maggiore con l'aumentare della tensione, più elevato è il voltaggio della linea minore è la dispersione in fase di trasporto.

La Rete di Trasmissione Nazionale (RTN) è il complesso delle stazioni di trasformazione e delle linee elettriche di trasmissione ad alta tensione. Per averne accesso e poter immettere energia nella rete, le centrali devono concludere con il gestore, che ha l'obbligo di connessione di terzi<sup>47</sup>, il contratto per il servizio di trasmissione in relazione all'energia prodotta e immessa in rete. La figura del gestore della rete, ossia l'ente che si occupa dell'attività di trasporto (vettoriamento) e di dispacciamento, è fondamentale per gestire i flussi di energia, garantire la sicurezza e l'efficienza del sistema, pianificare lo sviluppo della rete e curare la manutenzione.

La normativa europea<sup>48</sup> delinea due tipologie di gestori di rete di trasmissione<sup>49</sup>:

1. ISO (*Independent System Operator*): gestore che non ha la proprietà della rete; le principali attività che cura sono la risoluzione delle congestioni, lo sviluppo, la manutenzione e il controllo della rete, la gestione delle convenzioni con i proprietari;
2. TSO (*Transmission System Operator*): gestore che detiene la proprietà delle infrastrutture e, oltre a svolgere le medesime attività riguardanti la gestione della rete, si occupa della sua amministrazione.

---

<sup>46</sup> [www.orizzontienergia.it](http://www.orizzontienergia.it), *Come funziona il sistema di distribuzione dell'energia elettrica*.

<sup>47</sup> L'obbligo di connessione di terzi, in senso stretto, ai sensi del decreto ministeriale 10 dicembre 2010, è inteso come "l'obbligo, posto in capo ad un gestore di una rete elettrica, di connettere alla propria rete tutti i soggetti che ne fanno richiesta, senza compromettere la continuità del servizio e purché siano rispettate le regole tecniche all'uopo previste" a cui sono sottoposti i soli gestori di rete titolari di una concessione di trasmissione o di distribuzione. L'accesso di terze parti è condizione necessaria per il successo della liberalizzazione perciò devono essere rispettati i principi di obiettività, trasparenza nonché evitare le discriminazioni dei nuovi intervenuti sul mercato.

<sup>48</sup> Direttiva 2003/54/CE

<sup>49</sup> AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 96.

In Italia, in un primo momento, è stata adottata la prima soluzione; difatti, con il Decreto Bersani è stata costituita la GRTN (Gestore della Rete di Trasporto Nazionale), alla quale Enel ha ceduto tutti i beni (esclusa la proprietà delle reti, rimasta in capo a Terna) e il personale. Quindi, la rete apparteneva a Terna ma veniva gestita dal GRTN. Ora, anche l'amministrazione è passata sotto la direzione della società proprietaria. Come già detto sopra, le principali attività svolte da Terna sono la trasmissione e il dispacciamento dell'energia elettrica in Italia. Terna svolge tali attività nel proprio ruolo di TSO e ISO italiano, in regime di monopolio e sulla base di concessione governativa.

### 1.2.5 Distribuzione

La distribuzione interessa la consegna dell'elettricità in media e bassa tensione agli utenti finali. Si tratta di un servizio di rete svolto in passato da Enel in regime di monopolio. La successiva privatizzazione del settore ha richiesto l'introduzione di nuovi soggetti che svolgessero la funzione di distribuzione; Enel ha ceduto la rete di distribuzione con i relativi utenti nelle maggiori città, come Roma, Milano, Torino, ecc., alle *ex* municipalizzate. Nello stesso tempo, dal restante ramo d'azienda che si occupava della distribuzione, è stata costituita Enel Distribuzione S.p.a.<sup>50</sup>, con la capacità di provvedere alla distribuzione di oltre 30 milioni di clienti, classificandosi come primo distributore a livello nazionale.

Il servizio di distribuzione viene somministrato attraverso infrastrutture di proprietà dei Distributori Locali, che non fanno parte delle RTN, in base a concessioni rilasciate dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

Nonostante la regolamentazione le quote di mercato della distribuzione sono fortemente concentrate: e-distribuzione S.p.a. possiede l'85,08% dei volumi totali distribuiti, Unareti controlla il 4,17%, Areti distribuisce il 3,71% e Ireti l'1,33 dell'energia complessiva; il restante 5,71% è suddiviso in quote marginali (Vedi Figura 8).

---

<sup>50</sup> Enel Distribuzione S.p.a. nasce l'1 ottobre 1999, in seguito al decreto legislativo 79/99. Dal 1 luglio 2016 la società cambia nome in e-Distribuzione S.p.a., l'ARERA, con la delibera 296/2015/R/COM, in attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 93/11 e nelle direttive europee 2009/72/CE, approvando il Testo Integrato di *unbundling* funzionale (TIUF), ha disciplinato le politiche di *brand unbundling* per il settore dell'energia elettrica e del gas e ha imposto la separazione funzionale delle politiche di comunicazione e di marchio agli operatori nei settori dell'energia elettrica e del gas verticalmente integrati. Questo per evitare la confusione che potrebbero creare le tre diverse aziende appartenenti allo stesso gruppo, che, fino a qualche tempo fa, avevano il nome di Enel (Enel Distribuzione, Enel Energia e Enel Servizio Elettrico). Il *brand unbundling*, contenuto all'articolo 17 del TIUF, consente di mostrare al consumatore la distinzione tra l'impresa che si occupa di vendita e quella che opera nella distribuzione.

A	B	C	D	E	F	G	H
<b>Distribuzione di energia elettrica per società di distribuzione</b>							
Volumi distribuiti in GWh; punti di prelievo in migliaia							
OPERATORE	UTENTI DOMESTICI		UTENTI NON DOMESTICI		TOTALE UTENTI		QUOTE DI MERCATO
	ENERGIA DISTRIBUITA	PUNTI DI PRELIEVO	ENERGIA DISTRIBUITA	PUNTI DI PRELIEVO	ENERGIA DISTRIBUITA	PUNTI DI PRELIEVO	
e-distribuzione	49.294	25.117	175.607	6.316	224.901	31.433	85,08%
Unareti	1.711	922	9.306	208	11.016	1.130	4,17%
Areti	2.765	1.309	7.036	316	9.801	1.625	3,71%
Ireti	827	552	2.692	136	3.520	689	1,33%
Edyna	349	170	2.099	63	2.449	233	0,93%
Inrete Distribuzione Energia	387	199	1.793	62	2.180	261	0,82%
Set Distribuzione	377	247	1.653	63	2.030	310	0,77%
Megareti	254	130	1.405	37	1.658	167	0,63%
Servizi a Rete	112	54	1.020	18	1.132	72	0,43%
Deval	136	107	722	27	858	134	0,32%
AcegasApsAmga	227	131	571	32	797	163	0,30%
ASM Terni	99	52	341	14	440	66	0,17%
Altri operatori	813	448	2.758	129	3.570	578	1,35%
<b>TOTALE</b>	<b>57.351</b>	<b>29.440</b>	<b>207.002</b>	<b>7.420</b>	<b>264.353</b>	<b>36.860</b>	<b>100,00%</b>
Fonte: Indagine annuale sui settori regolati.							

Figura 8: Quote di mercato della distribuzione, 2018, Fonte: ARERA, dati statistici, più elaborazioni personali.

La composizione societaria degli operatori della distribuzione nell'anno 2016 indica una prevalenza delle persone fisiche (40,7%, a fronte del 40,1% nel 2015). In diminuzione di un punto percentuale, rispetto all'anno prima (38,6%), è, invece, la presenza di enti pubblici. È rimasta invariata la quota appartenente a società che non operano nel settore elettrico.

	A	B	C
1	Energia elettrica		
2	<b>Composizione societaria dei distributori nel 2016</b>		
3	<b>NATURA GIURIDICA DEI SOCI</b>	<b>%</b>	
4	Persone fisiche	40,7	
5	Enti pubblici	37,4	
6	Società diverse	9,5	
7	Imprese energetiche nazionali	6,7	
8	Imprese energetiche locali	5,5	
9	Istituti finanziari nazionali e altri	0,2	
10	<b>TOTALE</b>	<b>100</b>	
11			
12	<b>Fonte: Indagine annuale sui settori regolati.</b>		

Figura 9: Composizione societaria degli operatori della distribuzione, 2016, Fonte: ARERA, dati statistici.

### 1.2.6 Vendita a dettaglio

Considerando la struttura commerciale della filiera elettrica, l'ultima fase è rappresentata dalla vendita al consumatore finale. La vendita dell'energia elettrica, fase distinta a livello logistico, tradizionalmente viene eseguita in maniera congiunta alla distribuzione. Essa comprende anche i rapporti con l'utenza finale che prevede una serie di attività come l'allacciamento, la manutenzione, la misurazione e la fatturazione<sup>51</sup>.

In questa fase della filiera, ci sono due attori: i primi sono le società di vendita che, in qualità di intermediari acquistano energia sul mercato elettrico e la rivendono ai clienti finali applicando le proprie tariffe; i secondi sono i clienti che evidentemente fruiscono e risentono delle operazioni commerciali poste in essere da detti operatori.

Si possono distinguere diverse tipologie di consumatori finali di energia, in base all'uso dell'energia elettrica oppure a seconda delle modalità di liberalizzazione del settore elettrico. La prima distinzione dipende dall'uso e, di conseguenza, anche dal volume di energia acquistata, un cliente domestico avrà dei consumi decisamente minori rispetto a una grande industria che impiega la corrente per i propri processi produttivi. La seconda divisione, nella fase di passaggio dal mercato monopolistico a quello libero, i clienti finali erano di due tipi: idonei e vincolati.

<sup>51</sup> Per cfr. MARTELLINI M., *Dal monopolio alla concorrenza. La liberalizzazione incompiuta di alcuni settori*, Franco Angeli, 2007, p. 66.

I clienti “idonei” erano tutti gli utenti non domestici che, ai sensi del decreto legislativo del 16 marzo 1999, hanno la facoltà di stipulare contratti per la fornitura direttamente con i produttori, società di distribuzione o grossisti, in Italia o all’estero<sup>52</sup>.

I restanti, i clienti “vincolati”, cioè utenti che presentano consumi al di sotto di una determinata soglia (in particolare i clienti domestici), sono soggetti che non hanno la capacità né la forza contrattuale, appunto in ragione dei bassi consumi, per stipulare contratti di fornitura direttamente con i produttori per spuntare condizioni vantaggiose. In ragione di ciò, erano assoggettati forzatamente al mercato vincolato, quindi potevano stipulare contratti di fornitura esclusivamente con il distributore competente nel territorio in cui erano localizzati.

In una prima fase erano classificati come idonei le aziende con consumi superiori al milione di KWh all’anno, successivamente, dal 1 maggio 2003, la soglia è stata abbassata a 100 mila KWh<sup>53</sup>. Una successiva fase di liberalizzazione, intrapresa con la delibera n. 107/04 del 30 giugno 2004 da parte dell’ARERA, ha definitivamente aperto il mercato a tutti i clienti non domestici<sup>54</sup>. Dall’1 luglio 2007 c’è stata la totale apertura del mercato elettrico attraverso l’emanazione del decreto legge 18 giugno 2007, n. 73 e in attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell’energia. L’apertura del mercato elettrico abolisce la distinzione tra clienti idonei e vincolati. Tutti i clienti finali, anche quelli domestici, possono aderire al mercato libero, mentre coloro che non abbiano esercitato il nuovo diritto vengono assoggettati al Servizio di Maggior Tutela.

Il Servizio di Maggior Tutela è disponibile solamente presso un rivenditore a livello territoriale, i c.d. “Esercenti il Servizio di Maggior Tutela”<sup>55</sup> e, a differenza del gas dove ogni azienda può offrirlo senza il vincolo regionale di riferimento.

### **1.3 Riforma delle tariffe elettriche**

Dopo aver individuato le tipologie di clienti presenti sul mercato di vendita al dettaglio, è opportuno analizzare il sistema tariffario in vigore definito dall’ARERA. A partire dall’1

---

<sup>52</sup> PERCUCO A., *L’energia ed i poteri. Il mercato libero dell’energia elettrica tra realtà ed apparenze ed altri due saggi sul tema*, FrancoAngeli, 2004, p. 24.

<sup>53</sup> Con la Delibera n. 20/03 dell’ARERA.

<sup>54</sup> In attuazione della direttiva europea 2003/54/CE, art. 21, comma 1, lettera b.

<sup>55</sup> ARERA pubblica sul proprio sito internet l’elenco degli Esercenti la Maggior Tutela per ambito territoriale, ad esempio Servizio Elettrico Nazionale S.p.a. a Bologna, A2A Energia S.p.a. a Milano, ecc.



gennaio 2016, con l'introduzione della delibera n. 582/2015/R/eel<sup>56</sup>, l'ARERA ha introdotto la Riforma delle tariffe elettriche, che con ampia gradualità (dal 2016 al 2018), considerando i risultati della sperimentazione, è previsto il superamento dell'attuale struttura progressiva della rete e degli oneri generali di sistema.

Prima di analizzare più in dettaglio tutti i passaggi della riforma vediamo quali erano le tipologie di riforme in vigore.

Dopo l'ultima delibera n. 348/08, attraverso la quale l'ARERA ha aggiornato le tariffe in essere, c'era una tariffa sperimentale (c.d. D1) e due obbligatorie (D2 e D3)<sup>57</sup>. La tariffa elettrica D1 (art. 31.1. del TIT) è stata inizialmente come riferimento per lo svincolo del prezzo unitario dell'energia consumata, della potenza impegnata e dal tipo di contratto (residente o non residente). Dopo una breve sospensione della tariffa in parola, a partire dall'1 luglio 2014, la D1 viene reintrodotta con la delibera 205/2014/R/eel, essa può essere applicata a livello sperimentale e su base volontaria, dai clienti domestici che utilizzano le pompe di calore elettriche per riscaldare la propria abitazione. La tariffa D1 può essere applicata alle forniture con contratti del libero mercato o della maggior tutela. Tale intervento tariffario sostituisce la struttura progressiva dei costi con un prezzo per ogni kWh costante, indipendentemente dai consumi annuali totali<sup>58</sup>.

La tariffa D2 era quella applicata ai contratti residenziali con potenza non superiore ai 3 kW, il costo relativo all'energia consumata dal cliente è articolata per fasce di consumo: esso cresce al crescere dei consumi restando contenuto per i consumi entro i 225 kWh mensili. Difatti, nella tariffa D2, il corrispettivo dell'energia viene calcolato a scaglioni, ogni cliente paga il proprio consumo in relazione allo scaglione di competenza<sup>59</sup>.

Infine, la tariffa D3, veniva applicata ai contratti residenziali con potenza superiore a 3 kW e quelli non residenziali, il costo relativo alla componente dell'energia consumata non è progressiva per fasce di consumo<sup>60</sup>.

Le strutture tariffarie descritte sopra, caratterizzate dalla progressività dei corrispettivi tariffari in funzione dei consumi, si fondano in larga misura sull'impianto che le impone a

---

<sup>56</sup> Delibera del 2 dicembre 2015.

<sup>57</sup> Per approfondimenti si vd. AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 193 s.

<sup>58</sup> Fonte [www.arera.it](http://www.arera.it)

<sup>59</sup> *Riforma delle tariffe di rete elettriche e oneri generali per i clienti domestici*, seminario rivolto alle associazioni dei consumatori, ambientaliste e degli operatori, Milano e Roma, 6 ottobre 2014, ([www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it)).

<sup>60</sup> Come nota 53

seguito della crisi energetica dell'anno 1973, in un contesto in cui la fornitura era integrata verticalmente. Sono strutture tariffarie diffuse circa quarant'anni fa, in un ambiente sociale, economico e tecnologico radicalmente diverso rispetto all'attuale, e si concretizzano con un sistema di scaglioni a costi differenziati, la cui complessità crea oggettive difficoltà di comprensione nella lettura delle bollette da parte di consumatori<sup>61</sup>.

Gli obiettivi della Riforma delle Tariffe Elettriche si possono sintetizzare come segue: i) avere una tariffa elettrica che sopporti la diffusione di consumi efficienti; ii) semplificare e rendere più chiara la bolletta elettrica; iii) allineare i costi dei servizi di rete alla tariffa pagata. A seguito alla Direttiva europea 2012/27/CE sull'efficienza energetica, recepita in Italia dal decreto legislativo n. 102/14, la riforma sancisce un graduale superamento della struttura progressiva delle tariffe di rete e degli oneri generali di sistema, in questo modo uniformandosi agli altri paesi europei.

L'attuazione completa della riforma tariffaria è stata prevista per il biennio 2016-2018; in particolare, il primo *step*<sup>62</sup> dell'attuazione, ha stabilito che dall'1 gennaio 2016:

- La struttura progressiva vigente nel 2015 resti invariata, solamente per la tariffa per i servizi di rete vengano ridefiniti i valori dei corrispettivi in modo tale da limitare l'effetto di progressività dei consumi e da aumentare le quote fisse (per punto e per potenza), con una riduzione del 25% dell'entità del sussidio incrociato esistente tra clienti residenti a basso consumo e clienti non residenti o ad alto consumo;
- Abbia avvio della raccolta e la messa a disposizione dei clienti dei dati riguardanti i valori di potenza massima prelevata;
- Le tariffe vigenti per il 2016 sono le seguenti: D1 dedicata a chi ha un impianto a pompa di calore come unico sistema di riscaldamento per la propria abitazione, D2 è riservata alle utenze residenti con una potenza massima a 3kW e la D3 assegnata agli clienti domestici residenti con una potenza impegnata superiore a 3kW e ai non residenti<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Comunicato stampa del 2 dicembre 2015 ARERA, *Elettricità: per 30 milioni di clienti al via dal 2016 la riforma delle tariffe di rete in bolletta, stop all'extra-costi per i consumi efficienti, maggiore semplicità ed equità tra consumatori*.

<sup>62</sup> Deliberazione 2 dicembre 2015, 582/2015/R/eel, *Riforma delle tariffe di rete e delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema per i clienti domestici di energia elettrica. Contestuale aggiornamento delle compensazioni di spesa per i clienti domestici in disagio economico*, p. 13.

<sup>63</sup> La scelta di applicare una distinzione tra clienti residenti e non, seguendo il criterio della gradualità e adottando un corrispettivo per punti differenziato, scaturisce dall'osservazione che,

Dall'1 gennaio 2017, in attuazione della seconda fase<sup>64</sup> della Riforma delle tariffe elettriche, è stata introdotta la piena applicazione dei seguenti punti:

- La modulazione della tariffa per i servizi di trasmissione, distribuzione e misura secondo una struttura non progressiva definita TD, composta da corrispettivi tariffari uguali per tutti i clienti domestici regolati a coprire i costi di misura e commercializzazione in quota fissa pro-cliente (euro/anno), i costi di distribuzione in quota potenza (euro/KW/anno) e i costi di trasmissione in quota energia (c euro/KWh);
- La ridefinizione dei corrispettivi a copertura degli oneri generali di sistema col fine di limitare a due il numero di scaglioni di consumo annuale e di introdurre, per i soli clienti domestici non residenti, un corrispettivo espresso in euro/anno;
- L'attuazione di tutti gli interventi di modifica legati all'impegno di potenza, verranno azzerati gli oneri di sistema a carico degli utenti finali per la richiesta di variazione del livello di potenza contrattualmente impegnata, questo per avere la possibilità di scegliere il livello di potenza ottimale (ad esempio nel caso di installazione di una pompa di calore).

Dall'1 gennaio 2018, con la piena attuazione della riforma, si è acquisita per tutte le utenze domestiche una struttura tariffaria non progressiva per i servizi di rete, di vendita e impegno di potenza. La tariffa TD, a copertura degli oneri generali di sistema, risulta valida per tutti gli utenti domestici e nella bolletta elettrica sono stati aboliti gli scaglioni di consumo. La tariffa elettrica piatta favorisce i miglioramenti in termini di efficienza energetica e l'impiego di fonti rinnovabili<sup>65</sup>.

Il completamento dell'ultima fase della Riforma delle tariffe elettriche relativa alle componenti degli oneri generali di sistema per i clienti domestici è stato rimandato di un anno rispetto alla data prevista (1 gennaio 2018<sup>66</sup>). L'ARERA ha deliberato in data 14 dicembre 2017<sup>67</sup> (delibera 867/2017/R/eel), dopo aver ricevuto una comunicazione di indirizzo dal Ministero dello Sviluppo Economico con indicazioni in tale senso. Infatti, l'ARERA aveva reso evidente come dall'1 gennaio 2018, salvo determinati interventi, per gli utenti domestici,

---

perlomeno inizialmente, un eventuale prezzo indifferenziato avrebbe comportato delle variazioni di spesa troppo forti per rendere attuabile la riforma in un tempo così breve.

<sup>64</sup> Deliberazione 2 dicembre 2015, 582/2015/R/eel, *Riforma, cit.*, p. 13 s.

<sup>65</sup> Deliberazione 2 dicembre 2015, 582/2015/R/eel, *Riforma, cit.*, p. 14.

<sup>66</sup> *Riforme tariffe, rinviato al 2019 il terzo step*, 15 dicembre 2017, ([www.staffettaonline.com](http://www.staffettaonline.com)).

<sup>67</sup> ARERA, Milano 14 dicembre 2017, comunicato stampa: *Elettricità: differita al 2019 l'ultima fase della riforma tariffaria per gli oneri generali dei clienti domestici*.

specie per quelli con bassi consumi, ci sarebbero stati incrementi significativi della bolletta elettrica<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Per confronto MENEGHELLO G., *Bolletta elettrica, terza fase riforma domestici verso il rinvio: non scatterà da gennaio*, 23 novembre 2017, ([www.qualenergia.it](http://www.qualenergia.it)).

## CAPITOLO II

# MERCATO DELL'ENERGIA ELETTRICA, DAL MONOPOLIO ALLA PIENA LIBERALIZZAZIONE

### 2.1. Il mercato elettrico (ME)

La nozione di mercati energetici racchiude tutti i mercati dove avvengono gli scambi di *commodities* utilizzate come fonti di energia, in particolare vengono negoziate energia elettrica, gas naturale, petrolio e derivati; inoltre, fanno parte dei mercati energetici anche i c.d. “titoli ambientali”<sup>69</sup>. Il mercato elettrico, come parte integrante di quello dell'energia, è stato creato per rispondere all'esigenza di promuovere la competizione nelle attività di produzione e di compravendita di energia elettrica<sup>70</sup>.

In Italia il mercato elettrico, inteso come luogo dove avvengono le transazioni che hanno per oggetto l'energia elettrica, nasce con l'istituzione del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (d.lgs. n. 79/99), per recepire la direttiva comunitaria 96/92/CE che delibera l'obiettivo di creazione di un mercato interno. Il mercato Elettrico o Borsa Elettrica o IPEX (*Italian Power Exchange*) diventa operativo solo il primo aprile 2004<sup>71</sup>. L'amministrazione economica è compito del Gestore dei Mercati Energetici S.p.a. (GME), con la responsabilità di “organizzare il mercato elettrico secondo i criteri di neutralità, trasparenza, obiettività, nonché di concorrenza tra produttori, assicurando altresì la gestione economica di un'adeguata disponibilità della riserva di potenza”<sup>72</sup>.

Nel mercato elettrico avvengono le negoziazioni di vendita e di acquisto di corrente, seguendo il principio del *merit order* dell'offerta, ovvero della valorizzazione degli impianti più efficienti in termini economici. Il GME coordina le attività del mercato in modo tale da favorire la concorrenza. I soggetti aventi le caratteristiche idonee possono presentare domanda di ammissione al mercato sottoscrivendo un contratto di adesione. Per l'iscrizione è previsto il versamento di un corrispettivo d'accesso all'atto di iscrizione, una quota fissa annua e il

---

<sup>69</sup> LUCATTINI S., MORBIDELLI G., ANTONIAZZI S., PETRETTO A., MUSSELLI L., MERUSI F., *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, G. Giappichelli Editore, 2017, p. 189.

<sup>70</sup> AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 129.

<sup>71</sup> FANELLI T., ORTIS A., SAGLIA S., TESTA F., *La riforma del Mercato Elettrico*, p. 5, ([www.enea.it](http://www.enea.it)).

<sup>72</sup> Statuto del “Gestore dei mercati energetici S.p.A.”, Titolo II, Articolo 4.

pagamento di ogni MWh oggetto di transizione e vendita. Gli operatori che vi aderiscono hanno il dovere di rispettare gli obblighi informativi, tecnologici ed economici; in caso di violazioni di tali regole è prevista un'istruttoria fino ad arrivare all'esclusione dal mercato<sup>73</sup>.

La Borsa Elettrica non è un mercato obbligatorio; è, inoltre, possibile stipulare contratti fisici di compravendita di energia elettrica tra operatori al di fuori del mercato elettrico, si tratta della c.d. contrattazione bilaterale (OTC – *Over The Counter*). Tuttavia, anche questi contratti devono essere comunicati al GME e sono vincolanti, perché l'energia scambiata circola sulla rete di trasporto e ci deve essere un controllo sui flussi di energia intercorrenti<sup>74</sup>.

L'elettricità è un bene che non è possibile stoccare, perciò ci deve essere un bilanciamento immediato e continuo tra le quantità di energia immessa in rete e quella prelevata, tenendo conto delle perdite nelle linee. Deviazioni di tali parametri comporterebbero crisi del sistema energetico a livello nazionale. L'equilibrio tra immissioni e prelievi viene garantito in tempo reale da Terna S.p.a. che svolge la c.d. attività di bilanciamento (*balancing*). Tale controllo viene effettuato ininterrottamente e per ogni nodo della rete attraverso sistemi di regolazione e controlli automatici delle unità di produzione, aumentando e riducendo l'immissione in rete in modo da compensare ogni squilibrio della rete stessa (c.d. riserva primaria e secondaria)<sup>75</sup>.

Il GME ha individuato tre fattori che determinano le difficoltà di gestione del mercato elettrico<sup>76</sup>:

1. La variabilità della domanda, le richieste di energia hanno andamenti diversi nel breve periodo (giorno/notte) e medio periodo (settimanale/stagionale);
2. L'impossibilità di stoccaggio;
3. Le esternalità di rete: ogni sbilanciamento locale si espande velocemente in tutta la rete, se il problema non viene risolto velocemente.

Per tutte le ragioni sopra elencate il sistema elettrico è sottoposto a vincoli tecnici molto stringenti, il GME opera come controparte centrale su tutti i mercati energetici, compreso quello elettrico, per garantirne il funzionamento.

I mercati energetici si articolano nel mercato elettrico, ambientale, del gas e dei carburanti (vedi fig. 10). In questa sede verrà trattato solo il mercato elettrico.

---

<sup>73</sup> AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 128 e ss.

<sup>74</sup> [www.acquirenteunico.it](http://www.acquirenteunico.it), "Contratto bilaterale di acquisto di energia elettrica periodo 2008, 2009, 2010".

<sup>75</sup> Vd. Nota 70.

<sup>76</sup> AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 130.

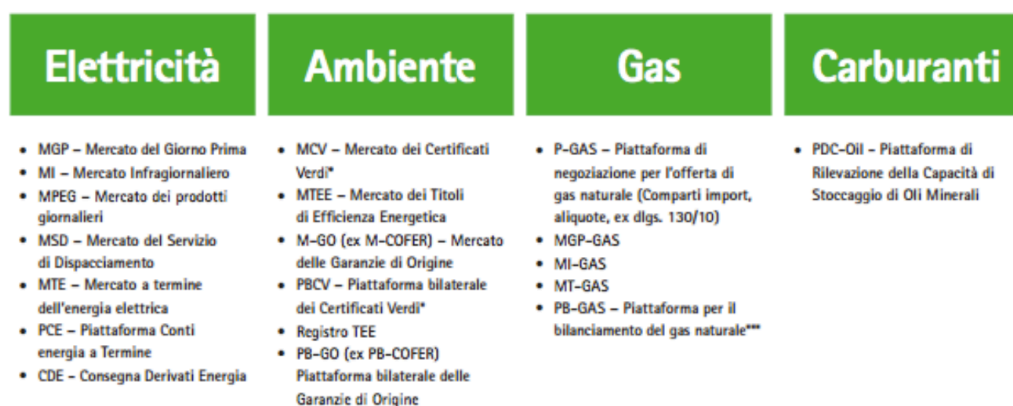


Figura 10: Strutta generale dei mercati energetici, 2017, Fonte: [www.mercatoelettrico.org](http://www.mercatoelettrico.org).

Il mercato elettrico, con tutte le sue segmentazioni, coordinato dal GME, definisce il prezzo di equilibrio al quale viene valorizzata l'energia scambiata e copre gli operatori dai rischi della volatilità dello stesso. Come evidenziato dalla Figura 10, il Mercato Elettrico (ME) si articola nel Mercato a Pronti dell'Energia (MPE), nel Mercato a Termine dell'Energia (MTE) e nella Piattaforma per la consegna Derivati Energia (CDE)<sup>77</sup>. Il MPE a sua volta è suddiviso<sup>78</sup> nel Mercato del Giorno Prima (MPG), nel Mercato Infragiornaliero (MI), nel Mercato dei Prodotti Giornalieri (MPEG) e nel Mercato del Servizio di Dispacciamento (MSD)<sup>79</sup>.

### 2.1.1 Il mercato a Pronti dell'Energia (MPE)

La maggior parte delle transazioni quotidiane di compravendita di energia elettrica si svolgono nel Mercato Elettrico a Pronti (MPE). Per permettere una corretta attività di dispacciamento Terna e il GME individuano i vincoli di rete rilevanti per poter definire i

<sup>77</sup> La piattaforma per la Consegna dei Derivati dell'Energia (CDE) è la sede per la registrazione delle transazioni avvenute tramite i contratti finanziari derivati sull'energia stipulati sull'IDEX (segmento della Borsa Italiana S.p.a. in cui sono negoziati gli strumenti finanziari derivati sull'energia) e per i quali l'operatore abbia esercitato l'opzione di consegna sul ME. La consegna fisica si consolida con la registrazione dell'operazione acquisto/vendita di energia, dove il GME fa da controparte, sulla Piattaforma dei Conti Energia (PCE). La PCE, secondo la delibera 111/06 dell'AEEG, viene utilizzata per la registrazione dei contratti a termine di compravendita conclusi al di fuori del sistema delle offerte (contratti bilaterali).

<sup>78</sup> Gestore dei Mercati Elettrici, *Relazione Annuale 2016*, [www.mercatoelettrico.org](http://www.mercatoelettrico.org).

<sup>79</sup> Fa parte del Mercato Elettrico anche il Mercato dei Servizi di Dispacciamento (MSD), la cui gestione operativa è di competenza del GME, mentre quella economica è in capo a Terna S.p.a.

programmi di immissione per offerta (unità produttive) e per prelievo (unità di consumo o loro aggregazioni); inoltre, identificano le possibili congestioni tra zone geografiche e virtuali. I programmi delineati vengono eseguiti dagli utenti di dispacciamento abilitati (UDA) individuati da Terna.

Il giorno D viene fatta la contrattazione per il giorno D+1 (Mercato del Giorno Prima), tale programma viene ulteriormente modificato nel mercato successivo, Mercato Infragiornaliero (MI). Il risultato dell'ultima contrattazione costituisce il profilo di prelievo e di immissione del giorno in questione. In conformità a queste informazioni Terna, tramite il Mercato per il Servizio di Dispacciamento (MSD), intraprende la ricerca delle risorse per il dispacciamento<sup>80</sup>.

Il Mercato Elettrico a Pronti è articolato in quattro sottomercati:

1. Il Mercato del Giorno Prima (MGP) – luogo dove i produttori, i grossisti e i clienti finali idonei possono vendere/acquistare energia elettrica per il giorno successivo;
2. Il Mercato Infragiornaliero (MI) – i produttori, i grossisti e i clienti finali modificano i programmi di immissione/prelievo determinati sul mercato precedente;
3. Il Mercato dei Prodotti Giornalieri (MPEG) – sede per lo scambio dei prodotti giornalieri con obbligo di consegna dell'energia;
4. Il Mercato per il Servizio di Dispacciamento (MSD) – mercato dove Terna si approvvigiona dei servizi di dispacciamento per assicurare il bilanciamento tra quantità immesse e quelle prelevate.

#### **2.1.1.1 Il Mercato de Giorno Prima (MGP)**

Il Mercato del Giorno Prima (MGP) è organizzato secondo un modello di asta implicita che accoglie la maggior parte delle operazioni di scambio di energia all'ingrosso tra produttori, grossisti e clienti idonei, fissando le quantità di immissioni e di prelievo per ogni ora del giorno dopo e l'allocatione della capacità di transito disponibile. Possono parteciparvi i soggetti con la qualifica di operatori del mercato elettrico, questi ultimi presentano offerte di vendita o di acquisto indicando la quantità e il prezzo massimo/minimo. Il GME opera come controparte centrale per tutte le operazioni di acquisto e vendita sul MGP.

Dopo la chiusura della seduta di mercato il GME accetta le offerte, sulla base del merito economico e nel rispetto dei limiti di transito tra le zone, e attiva un processo di risoluzione del mercato. Il processo di accettazione può essere sintetizzato come segue: le domande e le

---

<sup>80</sup> AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 131.



offerte, per ogni periodo rilevante, sono aggregate dal GME in curve di domanda e di offerta. Tutte le curve di vendita (offerte) valide e congrue ricevute vengono ordinate per prezzo in ordine crescente, in modo da minimizzare il costo totale per ogni livello di produzione; viceversa, quelle di acquisto (domanda) sono ordinate per prezzo decrescente di disponibilità a pagare. Il punto di intersezione delle due curve aggregate fissa: la quantità nell'insieme scambiata, il prezzo di equilibrio, le offerte accettate e i programmi di immissione e prelievo ottenuti come l'insieme delle offerte accettate riferite ad uno stesso punto di offerta (in una stessa ora)<sup>81</sup>.

Conclusa questa fase si ottiene un programma preliminare di produzione e consumo. Le offerte di acquisto accettate rappresentano il prezzo unitario nazionale (PUN), ovvero la media dei prezzi delle zone geografiche misurata per la quantità acquistate in tali zone, sottraendo gli acquisti dei pompaggi e delle zone estere.

### **2.1.1.2 Il Mercato Infragiornaliero (MI)**

Nell'ambito di funzionamento dei mercati elettrici la generazione da fonti rinnovabili non programmabili (eolica e fotovoltaica) ha un peso sempre più importante, aggiungendo il fatto che la domanda è molto flessibile, implica che i programmi definiti alla conclusione del MGP non siano ottimali, o addirittura non eseguibili, da un punto di vista tecnico e operativo. Pertanto, per rispondere alla volatilità delle risorse rinnovabili non programmabili e della domanda, tali programmi possono essere modificati con il Mercato Infragiornaliero (MI)<sup>82</sup> per aggiustare le curve di immissione delle centrali. Gli aggiustamenti sono previsti per coprire i rischi economici legati all'incertezza e alla volatilità del prezzo di sbilanciamento<sup>83</sup>.

Nel MI gli operatori hanno a disposizione l'opzione di variare i programmi definiti nel MGP presentando nuove offerte di vendita o di acquisto per ciascuna ora del giorno successivo. Al termine delle sedute Terna scompone le variazioni del fabbisogno per quarti d'ora e per zona, mentre il GME informa i produttori della variazione assegnata a ognuno di essi. Per la selezione delle offerte di acquisto e vendita viene applicato lo stesso criterio adottato per il MGP. Tuttavia, rispetto al GME, le offerte sono valorizzate al prezzo di equilibrio zonale per evitare i rischi di arbitraggio. Le offerte accettate vengono valorizzate a

---

<sup>81</sup> Mercati elettrici, Mercato elettrico a pronti (MPE), [www.mercatoelettrico.org](http://www.mercatoelettrico.org).

<sup>82</sup> Fino al 01.11.2009 le modifiche venivano fatte sul Mercato di Aggiustamento (MA).

<sup>83</sup> ARERA, documento per la consultazione 798/2016/R/EEL, 28 dicembre 2016, *Mercato Intraday ai sensi del Regolamento (UE) 1222/2015 (CACM) e coordinamento con il mercato per il servizio di dispacciamento promo orientamenti*, p. 4, ([www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it)).

un corrispettivo di non arbitraggio, conteggiato come il prodotto tra la quantità accettata sul MI e la differenza tra il prezzo zonale, attribuito alla stessa zona e periodo rilevante. Per le offerte di vendita il GME riscuote il corrispettivo quando è positivo, viceversa, paga l'operatore in caso di corrispettivo negativo. Accade il contrario nelle offerte di acquisto, il GME incassa quando il valore è negativo e paga l'operatore quando è positivo<sup>84</sup>.

### 2.1.1.3 Il Mercato dei Prodotti Giornalieri (MPEG)

Il Mercato dei Prodotti Giornalieri (MPEG)<sup>85</sup> è il luogo dove si svolgono in modalità continua le contrattazioni dei prodotti giornalieri con obbligo di consegna dell'energia, con l'intervento del GME come controparte centrale.

Sul MPEG possono essere quotate due tipologie di prodotti giornalieri<sup>86</sup>:

- Prodotto “differenziale unitario di prezzo” – il cui prezzo di negoziazione per gli operatori è il risultato della formulazione delle offerte, cioè il prezzo che si forma dopo la fase di contrattazione tenendo conto del differenziale rispetto al PUN;
- Prodotto “prezzo unitario pieno” – il prezzo risultato dalla formulazione delle offerte in fase di negoziazione come espressione del valore unitario di scambio dell'energia elettrica oggetto di contrattazione.

Per ciascuno dei prodotti giornalieri negoziabili sul MPEG, il GME è abilitato a quotare i seguenti profili di consegna<sup>87</sup>:

- Il *Baseload*, con la possibilità di essere quotato tutti i giorni di calendario, il cui sottostante è l'energia elettrica da consegnare in tutti i periodi rilevanti appartenenti al giorno oggetto di negoziazione;
- Il *Peak Load*, quotato da lunedì al venerdì, il cui sottostante è l'energia elettrica da consegnare nei periodi rilevanti dal nono al ventesimo appartenenti al giorno oggetto di negoziazione.

---

<sup>84</sup> Cfr. AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 136.

<sup>85</sup> Il MPEG ha preso l'avvio operativo dal 29 giugno 2016. Le modalità di organizzazione e funzionamento sono illustrate nel Testo Integrato della Disciplina del mercato elettrico. Per effettuare negoziazioni sul MPEG è necessario avere la qualifica di operatore del mercato elettrico e, altresì essere abilitati a registrare transazioni sulla PCE, ovvero avere la qualifica di registrare transizioni sui conti energia nella propria disponibilità.

<sup>86</sup> Testo Integrato della Disciplina del Mercato Elettrico, Capo I-bis Funzionamento del Mercato dei Prodotti Giornalieri (MPEG), Articolo 60 *ter* Prodotti negoziabili sul MPEG, 60 *ter* 2.

<sup>87</sup> Mercato elettrico a pronti MPE ([www.mercatoelettrico.org](http://www.mercatoelettrico.org)).

Alla conclusione di ogni sessione di negoziazione del MPEG e per ciascun periodo rilevante, è incombenza del GME determinare per ogni operatore la sua posizione netta, data dalla somma delle transazioni di acquisto e vendita, e di registrarla in corrispondenti transazioni sulla PCE secondo le modalità previste dalla disciplina del mercato elettrico<sup>88</sup>.

#### **2.1.1.4 Il Mercato del Servizio di Dispacciamento (MSD)**

Ad oggi, l'energia elettrica non può essere immagazzinata, pertanto la quantità prodotta deve essere esattamente uguale a quella richiesta. Similmente, la domanda e l'offerta devono essere in equilibrio e il mantenimento di questo bilanciamento sulla rete nazionale è compito di Terna.

La gestione dei flussi di energia sulla rete e il loro mantenimento in equilibrio si chiama dispacciamento. Gli operatori che si occupano della trasmissione italiana sono molteplici, mentre la gestione del dispacciamento è compito di un unico ente, Terna S.p.a.

Lo strumento a disposizione di Terna per compiere tale prestazione è il Mercato per il Servizio di Dispacciamento (MSD).

La domanda di energia programmata potrebbe discostarsi dai consumi effettivi, in questo caso la rete si trova in una situazione di sbilanciamento. Terna, attraverso i propri centri di controllo, registra la differenza tra il profilo di consumo programmato e quello effettivo, inviando nuove disposizioni alle centrali di generazione. Questo servizio, effettuato in tempo reale, si chiama bilanciamento.

Per gestire le numerose attività in capo a Terna, la risoluzione delle congestioni intrazonali, la creazione della riserva di energia, il bilanciamento in tempo reale, essa ha a disposizione la possibilità di approvvigionarsi delle risorse necessarie alla gestione e al controllo del sistema sul MSD. Sul MSD le offerte sono accettate sulla base del merito economico e sono valorizzate al prezzo presentato (*pay as bid*), questo per assicurare il corretto funzionamento del sistema. Il MSD si articola in due distinte fasi: MSD *ex-ante* (fase di programmazione) e Mercato di Bilanciamento (MB). Terna è l'unica controparte degli operatori che vi partecipano, mentre il GME raccoglie le offerte degli operatori e comunica loro gli esiti<sup>89</sup>. Sul MSD *ex-ante* Terna accetta le offerte di acquisto e vendita per la risoluzione di eventuali congestioni residue e la formazione dei margini di riserva. Sul MB

---

<sup>88</sup> Testo Integrato della Disciplina del Mercato Elettrico, Capo I-bis Funzionamento del Mercato dei Prodotti Giornalieri (MPEG), Articolo 60 *decies* Registrazione delle posizioni nette sulla PCE, da 60 *decies*.1 a 60 *decies*.4.

<sup>89</sup> Mercato elettrico a pronti (MPE), [www.mercatoelettrico.org](http://www.mercatoelettrico.org).

Terna accetta le offerte di acquisto e di vendita di energia per svolgere il servizio di bilanciamento in tempo reale.

### 2.1.2 Il Mercato a Termine dell'energia (MTE)

Il Mercato a Termine dell'Energia elettrica (MTE) è stato avviato l'1 novembre 2008 ai sensi del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 17 settembre 2008 e in seguito riformato dalla legge 02/2009 con effetto a decorrere dall'1 novembre 2009 in attuazione del D.M. 29 aprile 2009<sup>90</sup>.

Il MTE è la sede virtuale dove si compiono le negoziazioni dei contratti energetici a termine con l'obbligo di consegna e ritiro. A questa tipologia di mercato è ammessa la partecipazione di tutti gli operatori del mercato elettrico, essi devono presentare delle proposte indicando la tipologia e il periodo di consegna dei contratti, il numero di quest'ultimi e il prezzo al quale sono disposti ad acquistare o vendere<sup>91</sup>.

Su MTE sono negoziabili due tipologie di contratti, la prima forma contrattuale è la c.d. *Baseload*, prevede una quotazione con frequenza giornaliera, mentre la seconda tipologia, la c.d. *Peakload*, è negoziata soltanto nei giorni feriali dalle ore 9,00 alle ore 19,00<sup>92</sup>.

Le tipologie di contratti sopra menzionati sono negoziabili con periodi di consegna mensile, trimestrale o annuale; per i contratti con consegna pari al trimestre o all'anno è previsto il c.d. meccanismo della "cascata"<sup>93</sup>.

Al termine della trattativa e, dietro un'apposita richiesta dell'operatore, il GME registra sulla PCE la posizione netta in consegna, corrispondente alle transazioni di acquisto e vendita concluse dall'operatore sul MTE<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> TRUPIA G., *Il mercato dell'energia elettrica in Italia*, 2012, disponibile online: [http://orizzontenergia.it/download/Appr/RETE%20ELETTRICA/2012\\_Il%20mercato%20dell\\_energia%20elettrica%20in%20Italia\\_G\\_Trupia\\_I%20parte\\_UniKORE.pdf](http://orizzontenergia.it/download/Appr/RETE%20ELETTRICA/2012_Il%20mercato%20dell_energia%20elettrica%20in%20Italia_G_Trupia_I%20parte_UniKORE.pdf)

<sup>91</sup> AMMETTO A., *Il mercato*, cit., p. 136.

<sup>92</sup> Mercato elettrico a termine (MTE), [www.mercatoelettrico.org](http://www.mercatoelettrico.org).

<sup>93</sup> GABRIELLI E., LENER R., *I contratti del mercato finanziario*, Editrix Torino, 2011, p. 555 s.

<sup>94</sup> DE FOCATIIS M., MAESTRONI A., *Contratti dell'energia e regolazione*, G. Giappichelli Editore, 2015, p. 71.

## 2.2 I pacchetti normativi dell'Unione Europea per lo sviluppo del mercato unico

All'origine del processo di formazione della comunità europea non esisteva una politica energetica comune, pertanto non fu assegnata nessuna competenza in questa materia.

In seguito alla prima crisi energetica dei primi anni Settanta si avvertì la necessità di provvedere in tal senso e, con il Trattato di Maastricht del 1992, fu introdotta tra le prerogative della comunità anche l'attuazione di "misure in materia di energia"<sup>95</sup>.

In tal senso, tra il 1996 e il 2009 l'Unione Europea ha varato "tre pacchetti" di direttive e regolamenti volti a disciplinare le modalità di accesso al mercato e alle infrastrutture di rete, la trasparenza e la regolazione del mercato e la protezione dei consumatori<sup>96</sup>. Più nel dettaglio, l'obiettivo del Primo Pacchetto legislativo (direttiva 96/92/CE) riguarda le norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica. Quest'ultimo sostituito nel 2003 dal Secondo Pacchetto Energia (direttiva 2003/54/CE) ha consentito l'accesso a nuovi fornitori ai mercati degli Stati Membri e ha permesso ai consumatori finali (alle piccole e medie imprese a partire dall'1 luglio 2004 e ai consumatori domestici dall'1 luglio 2007) di selezionare i propri fornitori sul mercato libero. Infine, il Terzo Pacchetto Energia, introdotto nel 2009, promuove la concorrenza e la trasparenza migliorando le connessioni tra gli Stati e rafforza i diritti dei consumatori.



Figura 11: Regolamentazione del mercato interno (1996-2009), Fonte: The European House Ambrosetti.

---

<sup>95</sup> Art. 3, lettera u) «Ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato: misure in materia di energia, protezione civile e turismo».

<sup>96</sup> VERDA M., *Politica energetica dell'Unione Europea e le scelte dei Paesi membri*, p. 146, disponibile a [www.sicurezzaenergetica.it](http://www.sicurezzaenergetica.it).

Con la direttiva 96/92/CE, la c.d. “direttiva prima generazione”, ha preso avvio la liberalizzazione del settore energetico<sup>97</sup> con l’obiettivo di creare un mercato unico europeo dell’energia. La disposizione in parola, nel rispetto del principio di sussidiarietà, prevede soltanto i principi generali a cui ogni paese firmatario è tenuto a conformarsi lasciando agli stessi l’autonomia in merito alle modalità di attuazione degli obiettivi previsti nella norma.

La direttiva 96/92/CE si occupa nel proprio testo di tutte le fasi della filiera produttiva dell’energia elettrica<sup>98</sup>, ovvero dalla generazione alla distribuzione, con il precipuo intento di favorire il graduale abbandono del regime monopolistico e sostenere un livello di competizione adeguato, almeno in alcune parti del ciclo produttivo dell’elettricità.

Per ciò che concerne l’attività di generazione dell’energia elettrica, il legislatore comunitario dà la possibilità di scelta tra due diverse procedure amministrative per la realizzazione di nuovi impianti, ossia mediante autorizzazioni o procedure d’appalto<sup>99</sup>.

Inoltre, la norma europea si concentra sulla fase di trasmissione dell’energia, in considerazione dell’importanza che riveste l’efficiente uso delle reti di trasmissione, prevedendo espressamente l’obbligo per gli Stati Membri di nominare un soggetto che si occupi della sua gestione in modo imparziale.

Il soggetto così designato (il Gestore della rete di trasmissione)<sup>100</sup>, per operare in totale imparzialità deve rimanere estraneo alle attività non connesse al sistema di trasmissione. Infatti, per le imprese verticalmente integrate, la direttiva prescrive l’obbligo della separazione contabile dei vari rami di attività allo scopo di evitare pratiche discriminatorie, prezzi non equi o sovvenzioni incrociate, per distorcere gli equilibri concorrenziali attraverso cessioni dalle attività in monopolio a quelle in concorrenza<sup>101</sup>.

Sempre nel testo di legge preso in esame, si trova una parte dedicata all’organizzazione dell’accesso alle reti, con la possibilità per gli stati membri di scegliere tra il sistema di

---

<sup>97</sup> In Europa il primo paese che ha sperimentato la liberalizzazione del mercato energetico è stato il Regno Unito nel 1990.

<sup>98</sup> Enea, a cura di GANGALE F., CAMINITI N. M., *Le politiche e le misure del settore elettrico. La liberalizzazione del mercato elettrico, le fonti rinnovabili e l’efficienza energetica*, 2005, p. 14.

<sup>99</sup> DE FOCATIIS M., MAESTRONI A., *Dialoghi sul diritto dell’energia. Le concessioni idroelettriche*, Giappichelli Editore, 2014, p. 208.

<sup>100</sup> GUALANDI F., *La nuova disciplina delle fonti energetiche rinnovabili*, Maggioli Editore, 2011, p. 158 ss.

<sup>101</sup> Per cfr. artt. 14 e 15 della direttiva 96/92/CE.

accesso dei terzi (TPA) e il sistema dell'Acquirente Unico (AU). Entrambi i sistemi si basano sulla distinzione tra “clienti idonei” e “clienti vincolati”<sup>102</sup>.

In tal senso nella direttiva menzionata è spiegata la differenza tra “clienti vincolati” e “clienti idonei”, questi ultimi sono soggetti economici che hanno il diritto di selezionare l'impresa produttrice per rifornirsi, poiché superano una determinata soglia di consumi e sono in possesso di particolari requisiti<sup>103</sup>.

La direttiva 2003/54/CE, facente parte del “Secondo Pacchetto Energia” di direttive, indica una successiva fase del processo di liberalizzazione del mercato europeo dell'energia. Infatti, essa stabilisce norme comuni per la generazione, la trasmissione, la distribuzione e la fornitura di energia elettrica. Essa individua le norme organizzative e di funzionamento del settore, l'accesso al mercato e le regole da adottare nei bandi di gara e nel rilascio delle autorizzazioni e nella gestione dei sistemi<sup>104</sup>.

La direttiva in parola, nel perseguire l'obiettivo di garantire un servizio universale, all'articolo 3, raccomanda agli Stati Membri di erogare un servizio di una qualità specifica e a prezzi ragionevoli, che siano trasparenti e facilmente e chiaramente comparabili<sup>105</sup>.

Di fondamentale importanza sono le disposizioni specifiche in materia di tutela ambientale. L'articolo 3 comma 6 statuisce che le aziende fornitrici di energia debbano indicare nelle fatture la quota di ciascuna fonte energetica, ossia il *mix* di fonti impiegate<sup>106</sup>.

Per quanto concerne l'attività di generazione la novità introdotta dalla direttiva in parola è di preferire la procedura di autorizzazione alla gara d'appalto<sup>107</sup> per l'apertura di nuovi impianti<sup>108</sup>.

---

<sup>102</sup> Per cfr. si veda Rivista dell'Agenzia del territorio, volume 7, 2007, p. 71.

<sup>103</sup> Art. 19 della direttiva 96/92/CE. L'articolo 19 prevede tre fasi di apertura dei mercati nazionali dell'energia: la prima fase viene imposta soglia minima calcolata sulla base della quota comunitaria di elettricità consumata dai clienti finali che hanno consumi finali superiori a 40 GWh annui, la seconda e terza fase prevedono un progressivo innalzamento di questa soglia tramite la riduzione del limite di consumo comunitario (prima a 20 GWh e poi a 9 GWh).

<sup>104</sup> POZZO B., *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Giuffrè Editore, 2009, p. 21.

<sup>105</sup> GALLO D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, 2010, p. 385.

<sup>106</sup> GIUFFRIDA R., *Diritto europeo dell'ambiente*, Giappichelli Editore, 2012, p. 308 s.

<sup>107</sup> Tuttavia, all'articolo 7 è permesso il ricorso alle procedure d'appalto, o metodi simili, nel caso in cui gli impianti di generazione non siano sufficienti per garantire i volumi di approvvigionamento.

<sup>108</sup> DE FOCATIS M., MAESTRONI A., *Dialoghi sul diritto dell'energia. Le concessioni idroelettriche*, G. Giappichelli Editore, 2014, p. 208.

La legge intervenuta rafforza la figura del Gestore del sistema di trasmissione; all'articolo 10 è imposta una separazione societaria e gestionale dell'impresa elettrica verticalmente integrata, mentre non è previsto un obbligo di separazione proprietaria della rete<sup>109</sup>.

L'accesso alle reti viene disciplinato all'articolo 23 della direttiva, il suo prezzo, i relativi metodi di calcolo e le condizioni non sono liberamente negoziate tra le parti, bensì devono essere approvate da un'Autorità nazionale di regolamentazione<sup>110</sup>.

La direttiva in questione ha come obiettivo la completa apertura del mercato elettrico, infatti, stabilisce che, a partire dall'1 luglio 2007, tutti i clienti finali devono essere considerati idonei. Inoltre, in merito alle misure volte a garantire la tutela dei diritti dei consumatori, è stata introdotta la libertà di scelta del fornitore che offra le condizioni contrattuali più vantaggiose in rapporto a qualità-prezzo<sup>111</sup>.

Si può constatare come il legislatore comunitario abbia seguito un approccio graduale nel completare la realizzazione del mercato libero interno dell'energia elettrica, per consentire alle imprese di adattarsi in maniera flessibile alle nuove condizioni e garantire misure e sistemi adeguati per proteggere gli interessi degli utenti.

In data 3 settembre 2009 è entrato in vigore il c.d. "Terzo Pacchetto Energia", composto, per quanto concerne il mercato dell'energia elettrica, da una direttiva e due regolamenti<sup>112</sup>:

- Direttiva 2009/72/CE relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica;
- Regolamento (CE) 713/09 che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia;
- Regolamento (CE) 714/09<sup>113</sup> riguardante le condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica.

---

<sup>109</sup> TORRICELLI S., *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi 'a rete'*, Giuffrè Editore, 2007, p. 83.

<sup>110</sup> LUCATTINI S., *Modelli di giustizia per i mercati*, Giappichelli Editore, 2013, p. 87.

<sup>111</sup> MARIOTTI S., TORRANI P. G., *Energia e comunicazioni. Le autorità indipendenti a dieci anni dalla loro istituzione*, Giuffrè Editore, 2006, p. 234.

<sup>112</sup> Il Terzo Pacchetto Energia si compone da due direttive e tre regolamenti, oltre a quelli per il mercato dell'energia elettrica, abbiamo per il mercato del gas: Direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni, Regolamento (CE) 715/09 in merito alle condizioni di accesso alle reti di trasporto per il gas naturale.

<sup>113</sup> In abrogazione del Regolamento (CE) 1228/2003.



L'obiettivo del legislatore comunitario con l'emanazione del Terzo Pacchetto di Energia è di avviare una nuova fase del processo di creazione del mercato unico europeo dell'energia, volta a ridurre le disparità con l'intento di raggiungere un effettivo grado di apertura dei mercati nazionali<sup>114</sup>.

La misura che appare di maggiore rilevanza è quella relativa all'assetto inerente al proprietario delle infrastrutture di trasporto interne ai mercati nazionali, elemento essenziale per l'apertura del mercato alla concorrenza. L'articolo 9 della direttiva 2009/72/CE racchiude una nuova disciplina comunitaria che conduca alla separazione dei gestori dei sistemi di trasmissione verticalmente integrati nel mercato dell'energia elettrica. Nella normativa del Terzo Pacchetto sull'*unbundling* – ovvero tra operatori di rete e imprese che esercitano nelle altre fasi della filiera energetica – il legislatore comunitario ha preso atto del fatto che le aziende verticalmente integrate praticano strategie di investimenti in favore del proprio potere di mercato e, per poter superare tale tecnica imprenditoriale, ha ritenuto di dover introdurre delle misure correttive consistenti in ulteriori opzioni<sup>115</sup>.

Alla luce di quanto esposto sopra, gli Stati Membri possono scegliere fra tre diverse tipologie di regimi di separazione delle reti di trasmissione<sup>116</sup>:

- Separazione proprietaria (*ownership unbundling*) – rappresenta la forma più avanzata e netta di separazione, implica la cessione da parte dell'impresa verticalmente integrata;
- Separazione gestionale o sistema dell'Operatore indipendente, ossia affidata ad una società terza completamente autonoma (*Independent System Operator – ISO*);
- Sistema del Gestore di trasporto indipendente (*Independent Transmission System Operator – ITO*): in questo la rete è affidata a un gestore di trasmissione indipendente, che agisce in particolari condizioni di autonomia e trasparenza, ed è parte della società verticalmente integrata proprietaria della rete.

Le soluzioni adottate sono un compromesso volte a preservare le posizioni di forza degli operatori integrati verticalmente: spesso si tratta di *incumbent*, cioè ex monopolisti pubblici.

Un ulteriore elemento fondamentale contenuto nel Terzo Pacchetto è il rafforzamento del ruolo delle autorità nazionali, nonché un ampliamento delle loro competenze. Nello

---

<sup>114</sup> DE FOCATHIS M., MAESTRONI A., *Libertà di impresa e regolazione del nuovo diritto dell'energia*, Giuffrè Editore, 2011, p. 32.

<sup>115</sup> GIACHETTI FANTINI M., *La liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e del gas naturale: il caso italiano nel panorama europeo*, 2017, p. 15.

<sup>116</sup> FAZIOLI R., *Economia delle public utilities. L'evoluzione dell'intervento pubblico di regolazione, liberalizzazione e privatizzazione*, Libreria Universitaria Edizioni, 2013, p. 350.

specifico viene sancita l'indipendenza dei regolatori nazionali rispetto ai governi<sup>117</sup> di appartenenza<sup>118</sup>.

Le competenze del regolatore nazionale si dividono in competenze tipiche di regolazione e quelle di monitoraggio e *reporting*. Le prime comprendono: le tariffe di accesso alle reti di trasmissione e distribuzione, le norme per la separazione delle reti e la sorveglianza generale delle imprese energetiche. Le seconde interessano: l'accesso alle reti e alle infrastrutture, i mercati e lo sviluppo della concorrenza nonché la sicurezza dei sistemi energetici nazionali<sup>119</sup>.

Inoltre la norma in parola, in merito all'organizzazione delle funzioni dei regolatori nazionali prevede l'istituzione di un'Agenzia europea per la cooperazione dei regolatori dell'energia (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators* – ACER)<sup>120</sup>.

L'Articolo 1 del Regolamento (CE) 713/2009 attribuisce all'ACER poteri consultivi e di monitoraggio sulle dinamiche di mercato e sullo sviluppo infrastrutturale. Uno degli obiettivi primari dell'Agenzia è quello di armonizzare la regolazione dei vari aspetti del mercato energetico a livello transfrontaliero e di promuovere l'integrazione dei mercati nazionali. Per quanto concerne lo sviluppo infrastrutturale, l'ACER svolge un ruolo fondamentale nella determinazione dei piani di investimento decennali e dei codici di rete europei (*European Network of Transmission System Operator*, ENTSO) di elettricità e gas<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> Questo aspetto è molto importante in quanto tale indipendenza assicura nella fase di transizione, ovvero quando esiste ancora il mercato regolato, la possibilità per le autorità di non essere condizionate dalle scelte dei governi, solitamente a breve termine. (si veda a riguardo BRUTI LIBERATI E., DONATI D. (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino, 2010).

<sup>118</sup> L'articolo 35, par. 4, lett. b), punto ii), della direttiva 2009/72/CE stabilisce che gli stati membri e le autorità nazionali di regolazione, nell'esercizio delle funzioni di regolamentazione, non accettino istruzioni da alcun governo o da altri soggetti pubblici o privati.

<sup>119</sup> GIACHETTI FANTINI M., *La liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e del gas naturale: il caso italiano nel panorama europeo*, 2017, p. 17.

<sup>120</sup> L'ACER viene istituito in sostituzione all'ERGEG (*European Regulators Group for Electricity and Gas*). L'ACER ha sede a Lubiana ed è finanziata in parte dalla Commissione europea e in parte da contributi volontari degli Stati membri e dei regolatori nazionali.

<sup>121</sup> CARLOTTI G., CLINI A., *Diritto amministrativo*, capitolo *La governance del settore energetico*, Maggioli Editore, 2014, p. 319.

Infine, è opportuno evidenziare che le direttive comunitarie di terza generazione si concentrano sullo sviluppo della dimensione sociale del mercato dell'energia, attraverso la disciplina degli obblighi di servizio pubblico<sup>122</sup> e della tutela del consumatore.

Esaminate nel complesso le misure contenute nel Terzo Pacchetto è possibile rilevare una precisa ratio, ovvero la volontà di procedere verso una regolazione dei mercati energetici sempre più omogenea a livello di mercato unico europeo.

### **2.3 Il mercato interno dell'energia dell'UE e liberalizzazione del mercato elettrico in Italia**

In Italia, dopo la nazionalizzazione delle imprese elettriche e l'istituzione di Enel nel 1962, segue nel lasso temporale che va dagli anni Settanta agli anni Ottanta un periodo di forte crescita nella produzione e della creazione di infrastrutture.

Solamente nei primi anni Novanta con la legge n. 10 del 9 gennaio 1991, in attuazione del "Piano energetico nazionale" del 1988, si intraprende la via della liberalizzazione anche in Italia<sup>123</sup> concedendo la produzione e la distribuzione di energia anche ad altre imprese; tant'è che, su iniziativa degli enti locali, prendono vita diverse municipalizzate, cioè aziende a partecipazione pubblica da parte di Comuni e Province<sup>124</sup>.

Il monopolio nel settore dell'energia termina nel 1992 con la trasformazione di Enel in una società per azioni. Prima di procedere alla privatizzazione sostanziale dell'ente, in attuazione della direttiva comunitaria 96/92/CE, contestualmente è stata istituita un'Autorità Indipendente nel settore per la regolamentazione e il controllo delle tariffe e della qualità del servizio a garanzia degli utenti finali e per monitorare il periodo di transizione dal monopolio alla concorrenza<sup>125</sup>.

Con il recepimento della direttiva europea 96/62/CE, che contiene norme comuni sul mercato interno dell'energia elettrica, si è dato avvio alla liberalizzazione del settore

---

<sup>122</sup> A riguardo si veda l'articolo 3, par. 3 della direttiva 2009/72/CE, dove il servizio universale viene definito come il diritto di ogni cittadino «*alla fornitura di energia elettrica di una qualità specifica a prezzi ragionevole, facilmente e chiaramente comparabili, trasparenti e non discriminatori*».

<sup>123</sup> Per approfondimenti si vd. MARRONE N., *Le prospettive di crescita delle energie rinnovabili in Puglia: il parco delle biomasse*, Franco Angeli, 2014, p. 26.

<sup>124</sup> MARRONE N., *Le prospettive*, cit., p. 26-27.

<sup>125</sup> BATTILOSSI S., *Acea di Roma 1909-2000. Da azienda municipale a gruppi multiservizi*, Franco Angeli, 2001, p. 389.

energetico e si è dato corso alla creazione del mercato unico europeo dell'energia<sup>126</sup>. Quindi, l'atto propulsivo e decisivo nel processo di liberalizzazione del mercato dell'energia è da rintracciarsi nel diritto comunitario, e cioè nella direttiva 96/62/CE, recepita con il decreto legislativo n. 79 del 1999, il c.d. "Decreto Bersani".

L'iniziale liberalizzazione della domanda ha riguardato solo i grandi consumatori, coerentemente con quanto disposto dalla direttiva.

La legge di riordino del settore dell'energia (legge 239/2004), nota anche come "legge Marzano", in seguito al recepimento del Secondo Pacchetto delle direttive europee, ha incoraggiato l'ulteriore processo di liberalizzazione del mercato a favore dei clienti finali, nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla normativa comunitaria<sup>127</sup>.

La direttiva 2003/54/CE è stata recepita con il decreto legislativo 18 giugno 2007, n. 73 ed avvia il processo che dispone la liberalizzazione del settore elettrico. A partire dall'1 luglio 2007 tutti i clienti domestici hanno la possibilità di scegliere liberamente il proprio fornitore di energia elettrica. Contestualmente all'apertura del Mercato Libero, con lo stesso decreto è stato introdotto il regime di "Maggior Tutela", ovvero una deroga alla disciplina generale per cui i consumatori che non avessero scelto un fornitore avrebbero ricevuto il servizio da imprese che si approvvigionano dall'Acquirente Unico<sup>128</sup>.

Nell'ambito del servizio di Maggior Tutela, lo stesso decreto citato, ha stabilito che per i clienti non rientranti in questa categoria, e che all'1 luglio 2007 si trovassero senza un fornitore o non avessero effettuato una scelta su libero mercato, venissero assoggettati al meccanismo di Salvaguardia.

Il diritto di scegliere il proprio fornitore è stato ribadito e confermato dall'articolo 3 della direttiva 2009/72/CE<sup>129</sup> (Terzo Pacchetto Energia).

---

<sup>126</sup> A riguardo si vd. CARTA M., *La liberalizzazione dei servizi di interesse economico generale nell'Unione: il mercato interno dell'energia elettrica*, in *Rivista Diritto dell'Unione europea*, 4, 2003, p. 784.

<sup>127</sup> MARIOTTI S., TORRANI P. G., *Energia e comunicazioni. Le autorità indipendenti a dieci anni dalla loro istituzione*, Giuffrè Editore, 2006, p. 234.

<sup>128</sup> Redazione Altalex, *Liberalizzazione dei mercati dell'energia*, 20 agosto 2007 (<http://www.altalex.com/documents/leggi/2007/08/20/liberalizzazione-dei-mercati-dell-energia>)

<sup>129</sup> La direttiva recepita dal decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, dispone che "tutti i clienti sono idonei" (comma 1), prevede inoltre che «i clienti finali civili e le imprese connesse in bassa tensione con meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore ai 10 milioni di euro che non scelgano un fornitore sul mercato libero, sono riforniti di energia elettrica nell'ambito del regime di tutela» (comma 2). In ragione di tale regime, «l'erogazione del servizio per i clienti finali domestici non riforniti di energia elettrica sul mercato libero è garantita dall'impresa di distribuzione, anche

Infine, in ragione della piena attuazione dei “Pacchetti Energia”, il 29 agosto 2017 è entrata in vigore la Legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge 4 agosto 2017, n. 124). In particolare, la suddetta legge prevede il completamento della liberalizzazione dei mercati *retail* dell’energia elettrica e del gas<sup>130</sup> e la cessazione del regime di maggior tutela funzionale alla piena integrazione dei mercati tra gli Stati membri dell’Unione<sup>131</sup>.

Nel prossimo capitolo sarà svolta un’analisi dettagliata sui contenuti della legge n. 124 (da qui in poi, Legge Concorrenza) e sulle varie misure da adottare per superare la maggior tutela per consentire ai consumatori di trarre vantaggio dalle opportunità di risparmio disponibili sul mercato libero.

---

*attraverso apposite società di vendita, e la funzione di approvvigionamento continua a essere svolta dall'Acquirente Unico Spa».*

<sup>130</sup> Articolo 1, commi 60-61 della legge n. 124/17.

<sup>131</sup> [www.sviluppoeconomico.gov](http://www.sviluppoeconomico.gov).



# CAPITOLO III

## VERSO IL SUPERAMENTO DELLA MAGGIOR TUTELA

### 3.1. Contenuti e procedimenti Legge Concorrenza

Il superamento del regime di maggior tutela è da considerarsi uno degli obiettivi dell'Unione Europea per promuovere lo sviluppo del mercato europeo dell'energia<sup>132</sup>: la Commissione, in diverse occasioni, ha raccomandato ai Paesi Membri di rimuovere le forme di regolamentazione del prezzo dell'energia, ossia la loro determinazione *ex-ante*, e di attivarsi nel passaggio verso la completa liberalizzazione dei mercati dell'energia<sup>133</sup>. In questo contesto, la piena liberalizzazione dei mercati *retail* dell'energia elettrica rappresenta un obiettivo strategico della Grande Europa, perché - da un punto di vista tecnico - la maggior tutela è paragonabile a un regime di controllo dei prezzi<sup>134</sup>.

La “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” (legge n. 124/2017), entrata in vigore il 29 agosto 2017, ha stabilito che, dall'1 luglio 2019<sup>135</sup>, cesserà la tutela di prezzo fornita dall'ARERA (per i clienti domestici e le imprese di piccole dimensioni<sup>136</sup> connesse in bassa tensione). Tale norma prevede una ridefinizione a livello strutturale del funzionamento del mercato finale della vendita dell'energia elettrica e, di fatto, traccia un percorso complesso per l'ulteriore sviluppo del mercato al dettaglio e la cessazione della c.d. tutela di prezzo per i

---

<sup>132</sup> L'esistenza dell'istituto della maggior tutela è stata più volte oggetto di procedimenti europei (vd. Infrazione n. 2006/2057) per valutare la sua compatibilità con il diritto dell'Unione. Le istituzioni europee hanno dichiarato regolare l'adozione di tale regime soltanto nelle condizioni di rispetto di due vincoli: che i prezzi regolati siano uguali ai “prezzi di mercato” e che il servizio sia transitorio.

<sup>133</sup> Strategia energetica Nazionale 2017, p. 216, disponibile all'url: [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo\\_della\\_StrategiaEnergeticaNazionale\\_2017.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo_della_StrategiaEnergeticaNazionale_2017.pdf).

<sup>134</sup> A riguardo si veda EC 15.7.2015 “*Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions*”, dove a pagina 5 si parla dei regimi di prezzi regolati: «*Regulation of retail prices can represent a particularly strong barrier to effective competition as the Energy Union communication point out*».

<sup>135</sup> In seguito all'approvazione della Legge di conversione del decreto n. 91/2018 (c.d. “Milleproroghe”) – Legge 108 del 21 settembre 2018 - tale scadenza è stata rimandata all'1 luglio 2020.

<sup>136</sup> In proposito va precisato che al comma 2, articolo 35 del decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 vengono definite le imprese di piccole dimensioni quelle “con meno di 50 dipendenti e con un fatturato annuo non superiore ai 10 milioni di euro”.

clienti domestici e le piccole e medie imprese<sup>137</sup>. Al fine di conseguire alcuni degli obiettivi declinati nella Legge Concorrenza sono previste delle azioni specifiche come supporto agli interventi da eseguire anche per mezzo e, in stretta collaborazione, sia dell'ARERA e il MISE, sia dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Antitrust) e del Parlamento per le fasi più importanti del processo. Tali azioni consistono in una serie di adempimenti in merito al funzionamento del mercato e alla predisposizione di adeguati strumenti di informazione per la tutela del consumatore<sup>138</sup>, e si possono presentare nella forma di tre procedimenti, come segue. Il primo di questi è in capo all'Acquirente Unico, che ha il compito di realizzare un portale informatico per raccogliere e pubblicare le offerte correnti del mercato. Tale strumento, come disposto dall'articolo 1, comma 61 della Legge Concorrenza, ha l'obiettivo di rendere più agevole ai clienti domestici e alle piccole e medie imprese il confronto e la scelta dell'offerta adatta alle proprie esigenze<sup>139</sup>.

Il secondo procedimento riguarda il tema della trasparenza e della confrontabilità delle offerte, e come indicato dall'articolo 1, comma 65, riferisce all'individuazione delle linee guida per promuovere le offerte commerciali destinate ai Gruppi di acquisto<sup>140</sup>.

Infine, in adozione della proposta del Decreto Ministeriale del MISE, il terzo procedimento (di cui all'articolo 1, comma 80) consta della definizione dei criteri, delle modalità e dei requisiti tecnici finanziari e di onorabilità per l'iscrizione all'Elenco dei venditori di energia elettrica onde poter operare come venditore sul mercato *retail*<sup>141</sup>.

Questi provvedimenti - da attuarsi secondo un percorso cronologico prestabilito – riguardano, da una parte, il funzionamento del mercato e, dall'altra, la protezione del consumatore. In dettaglio, in materia di comparabilità delle offerte, l'ARERA, per svolgere i

---

<sup>137</sup> Deliberazione 30 agosto 2017, 610/2017/R/Com, “Avvio di tre procedimenti per l’attuazione dei primi interventi previsti dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (legge annuale per il mercato e la concorrenza) relativi all’ulteriore sviluppo del mercato retail e alla cessazione della tutela di prezzo per i clienti domestici e le piccole imprese nei settori dell’energia elettrica e del gas naturale”, p. 3.

<sup>138</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 9.

<sup>139</sup> A riguardo si veda il comunicato stampa del 30 agosto 2017 dell'ARERA: *Energia: al via i procedimenti per attuare la Legge sulla concorrenza nel mercato retail*, disponibile al link [https://www.arera.it/it/com\\_stampa/17/170831.htm](https://www.arera.it/it/com_stampa/17/170831.htm).

<sup>140</sup> Deliberazione 30 agosto 2017, 610/2017/R/Com, *Avvio di tre procedimenti per l’attuazione dei primi interventi previsti dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (legge annuale per il mercato e la concorrenza) relativi all’ulteriore sviluppo del mercato retail e alla cessazione della tutela di prezzo per i clienti domestici e le piccole imprese nei settori dell’energia elettrica e del gas naturale*, p. 11, disponibile all'url <https://www.arera.it/allegati/docs/17/610-17.pdf>.

<sup>141</sup> Come nota 136.



propri compiti, così come designato dall'articolo 1, comma 61, può ricorrere alla costituzione di un comitato tecnico consultivo il quale rappresenta i principali operatori del mercato e i consumatori. In questo ambito, l'AU ha il compito di predisporre e gestire un sito internet dove sono pubblicate tutte le offerte presenti sul mercato per dar loro pubblicità e permetterne la comparazione. Gli operatori attivi nella vendita devono comunicare le offerte proposte al pubblico a tale piattaforma web, dove le informazioni sono rese disponibili in formato *open data*<sup>142</sup>.

Inoltre, al comma 65, è stabilito che l'ARERA proceda ad adottare opportune linee guida per la promozione delle offerte commerciali a favore dei gruppi di acquisto. E, infine, l'ARERA deve inoltrare - entro tempi concordati - al MISE un rapporto di monitoraggio sull'andamento dei mercati al dettaglio. Tale documento, come specificato all'articolo 1, comma 66, deve monitorare il corretto funzionamento della concorrenza, con particolare riferimento ai seguenti punti<sup>143</sup>:

1. L'operatività del portale informatico;
2. Il completamento del quadro normativo e regolatorio con riferimento alle tempistiche di *switching*, alle tempistiche di fatturazione e di conguaglio, e la relativa disciplina in materia di *brand unbundling*<sup>144</sup>;
3. La corretta operatività del SII (Sistema Informativo Integrato);
4. La tutela delle famiglie in condizioni di disagio economico e il miglioramento del sistema di vigilanza e informazione a tutela dei consumatori.

Nel caso in cui i sopracitati obiettivi non siano stati raggiunti, in tempi concordati, l'ARERA – unitamente al MISE – deve adottare i provvedimenti necessari per il conseguimento degli stessi. Inoltre, il MISE, previa consultazione dell'ARERA, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e delle Commissioni parlamentari competenti, con proprio decreto dovrà indicare le misure necessarie per garantire il superamento della maggior tutela e il passaggio consapevole dei clienti al mercato libero<sup>145</sup>, secondo meccanismi che assicurino la concorrenza e la pluralità di fornitori e offerte<sup>146</sup>.

È compito dell'ARERA, come enunciato all'articolo 1, commi 72 e 73 della Legge Concorrenza, di comunicare ai consumatori le modalità e gli obiettivi del processo di

---

<sup>142</sup> Deliberazione 30 agosto 2017, 610/2017/R/Com, “Avvio di tre procedimenti, cit., p. 4.

<sup>143</sup> Deliberazione 30 agosto 2017, 610/2017/R/Com, “Avvio di tre procedimenti, cit., p. 4 s

<sup>144</sup> Come indicato nella Direttiva 2009/72/CE

<sup>145</sup> Cfr. STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 8 s.

<sup>146</sup> Legge Concorrenza, articolo 1, comma 68.

superamento della maggior tutela<sup>147</sup>. La legge stabilisce che il MISE, dopo la consultazione con ARERA, ha l'incombenza di riformare la disciplina per l'erogazione dei benefici per il servizio elettrico e del gas, oppure di individuare forme alternative per la compensazione della spesa<sup>148</sup>. In considerazione dell'effettiva completa liberalizzazione del mercato dell'energia<sup>149</sup>, ARERA dovrà attivare un Servizio di Salvaguardia, per assicurare il rifornimento del servizio anche agli utenti che al momento del cambio si troveranno, temporaneamente e indipendentemente dalla propria volontà, senza fornitore<sup>150</sup>.

### **3.2 Norme di sostegno Legge Concorrenza per superare la maggior tutela**

La completa liberalizzazione del mercato elettrico è funzionale a tre obiettivi fondamentali<sup>151</sup>: il primo, al completamento della liberalizzazione che permetterà l'integrazione dei mercati tra gli Stati Membri della comunità. Il secondo, alla trasformazione del mercato dell'energia, dove tutti i concorrenti adottano una tecnologia simile: questo agevolerà lo sviluppo di un'offerta sempre più sofisticata; il livello di concorrenza e di mobilità della domanda faciliterà uno sviluppo dell'innovazione tecnologica e commerciale dell'offerta, con un conseguente accrescimento della qualità del servizio offerto. Il terzo, alla liberalizzazione del mercato energetico, che consentirà ai consumatori di beneficiare del derivante miglioramento del servizio offerto e delle opportunità di risparmio disponibili.

Quindi, il fulcro centrale della liberalizzazione è il consumatore, esso rappresenta il vero obiettivo della riforma. I clienti serviti dal servizio di maggior tutela, principalmente quelli meno sensibili alle differenze di prezzo e/o qualità dei servizi, sono poco incentivati a passare al mercato libero. Infatti, l'organizzazione del mercato tutelato, già dal nome, è tale da scoraggiare il passaggio, perché associata alla modalità "più sicura" di approvvigionamento dell'energia elettrica<sup>152</sup>.

---

<sup>147</sup> Così STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization, cit.*, p. 9.

<sup>148</sup> Legge 124/17, articolo 1, commi 75-77.

<sup>149</sup> La fine del regime di maggior tutela è stata rinviata al 1 luglio 2020.

<sup>150</sup> Legge 124/17, articolo 1, comma 60.

<sup>151</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization, cit.*, 2017, p. 6 s.

<sup>152</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization, cit.*, p. 4.

Inoltre, dato l'elevato numero<sup>153</sup> di clienti serviti ancora dalla maggior tutela, si presenta il rischio di condotte tacitamente collusive da parte di alcune imprese operanti nel mercato libero; si è osservato, infatti, che molti operatori nel mercato libero fissino le proprie tariffe applicando uno sconto rispetto al prezzo del mercato tutelato<sup>154</sup>. In questo modo, il prezzo del mercato tutelato rappresenta un “*focal point*” rispetto al quale ancorare le proprie strategie di prezzo e quindi può facilitare collusione tacita per gli operatori del mercato libero.

Nell'attuale condizione di mercato è fondamentale quindi mettere in campo degli strumenti di intervento adeguati per gestire la transizione e per completare il passaggio verso la totale liberalizzazione. Tra questi strumenti vi sono quelli volti a guidare il consumatore ad acquisire una crescente consapevolezza delle opportunità offerte dal mercato liberalizzato e a diventare attivo sul mercato, così da combattere l'inerzia che attualmente si registra nel settore elettrico sul lato della domanda.

### **3.2.1 Il principio teorico della razionalità del consumatore**

Il consumatore finale rappresenta il principale destinatario dei benefici derivanti dal processo di liberalizzazione del mercato dell'energia. La centralità del consumatore nel processo di liberalizzazione implica l'impiego di una serie di interventi da parte delle autorità competenti volte a salvaguardare il consumatore finale e a guidarlo verso una scelta consapevole<sup>155</sup>.

Gli studi di economia comportamentale hanno evidenziato come spesso il consumatore si dimostri avverso a cambiare operatore e difficilmente si impegna in una ricerca volta ad analizzare i costi e i benefici delle varie tariffe energetiche proposte dal mercato. Il comportamento dei consumatori diverge molto dal criterio razionale di massimizzazione dell'utilità. A conferma di ciò, i risultati di una serie di ricerche empiriche condotte dall'Autorità di Regolamentazione Italiana hanno mostrato che il comportamento dei consumatori nei mercati liberalizzati sia affetta da una razionalità limitata<sup>156</sup>. In particolare,

---

<sup>153</sup> A fine 2017, il 59,4% (ossia 17,293 milioni) dei clienti domestici erano serviti in regime di maggior tutela.

<sup>154</sup> Per approfondimenti si consulti il documento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ARERA, *Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale (IC22)*, 2004, p. 120, <https://www.arera.it/allegati/pubblicazioni/IC22.pdf>.

<sup>155</sup> ARERA, Workshop: *Il consumatore nel mercato europeo dell'energia*, 2012 p. 8, disponibile online [http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/Brochure\\_AU.pdf](http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/Brochure_AU.pdf).

<sup>156</sup> ARERA, 2012, Workshop *Il consumatore nel mercato europeo dell'energia*, p. 10 ss, disponibile online [http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/Brochure\\_AU.pdf](http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/Brochure_AU.pdf).

emerge che i consumatori non compiono scelte atte a massimizzare la loro utilità, e non sono in grado di sfruttare le potenzialità offerte dal mercato concorrenziale. Con riferimento ad un blocco di domande sui risparmi conseguiti dopo aver cambiato operatore, gli studi effettuati documentano che un rilevante numero di consumatori ha ottenuto benefici ma, allo stesso tempo, la maggior parte di essi non ha ottenuto il massimo guadagno possibile. La ricerca dell'operatore "migliore" (che porta a maggior risparmio) risulta costosa, e molti utenti si fermano al di sotto del massimo livello di risparmio ottenibile (linea B nella figura 12, sotto la retta verde).

Sempre dallo stesso studio dell'ARERA, è emerso che circa un quinto dei consumatori che ha effettuato il passaggio si è trovato a pagare di più dopo lo *switching* (area "A" contrassegnata in rosso del grafico sottostante). Inoltre, è emerso che i consumatori non hanno consapevolezza circa i volumi dei propri consumi: essi tendono a sovrastimare o a sottostimare l'effettivo quantitativo rispetto a quello medio.

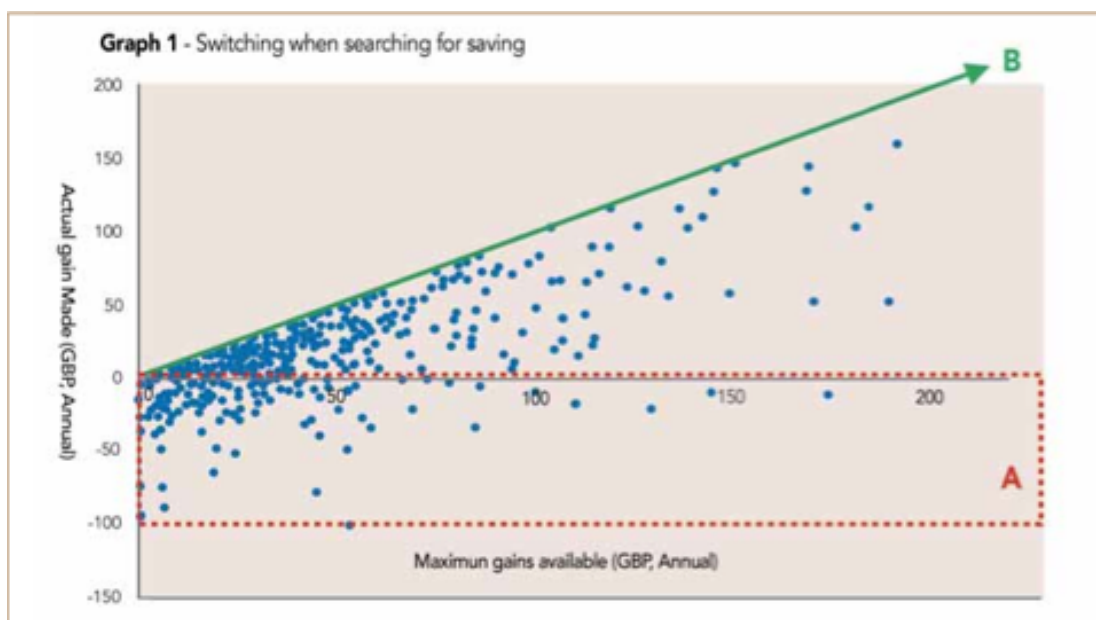


Figura 12: L'attività di *switching* nella ricerca di risparmio, 2012, Fonte: ARERA.

Sempre la stessa analisi dell'ARERA contiene un altro gruppo di domande volto a capire se le scelte di *switching* effettuate dai consumatori nei mercati energetici fossero influenzate dalle esperienze di precedenti cambiamenti di operatore nel mercato libero. Le risposte mettono in luce che l'esperienza passata incide in maniera limitata, mentre ha un maggiore impatto la tipologia di consumatore, così evidenziato nella figura sotto. In particolare, nella figura si distinguono tre tipologie di consumatori: gli individui che hanno a disposizione poco tempo e registrano tassi di *switching* prossimi allo zero; i consumatori che, invece, sono alla ricerca di un risparmio rilevante tendono a impiegare tanto tempo nella

ricerca ma effettuano pochissimi cambi di fornitore; è, infine, negativo il tasso di cambio dei clienti che si trovano bene con il prodotto che hanno.

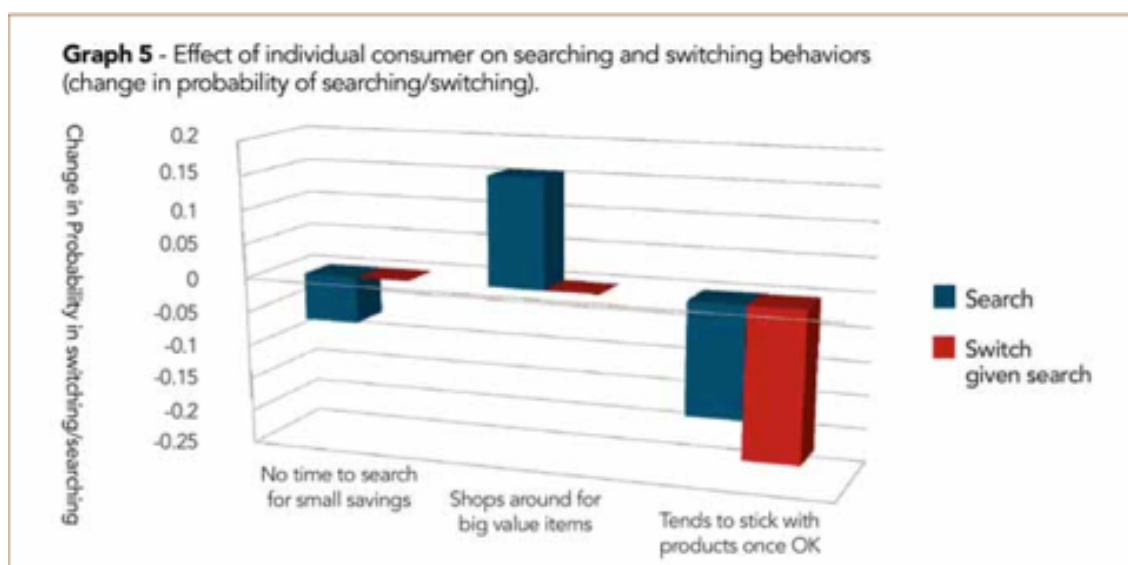


Figura 13: Diverse tipologie di consumatori e tassi di switching, 2012, Fonte: ARERA.

Alla luce di questi elementi, durante la fase transitoria verso la piena liberalizzazione del mercato elettrico risulta necessaria l'adozione di *policy* volte a migliorare la consapevolezza degli utenti e guidarli verso una scelta informata. In particolare, sul mercato *retail* si devono fornire informazioni chiare, semplici, facilmente accessibili e comprensibili. Nei prossimi paragrafi verranno approfonditi gli strumenti adottati dall'ARERA volti a facilitare il superamento della maggior tutela, mettendo anche in evidenza quali aspetti dell'inerzia dei consumatori vanno a colpire<sup>157</sup>.

### 3.2.2 Aspetti tecnici liberalizzazione mercato elettrico

Nella fase transitoria che porta verso il pieno superamento della maggior tutela, l'ARERA deve adottare delle misure idonee a risolvere le varie criticità che caratterizzano il mercato *retail* dell'energia elettrica in Italia. In parte, esse riguardano aspetti tecnici relativi all'organizzazione del mercato: infatti, quest'ultimo risulta estremamente concentrato con un singolo operatore che detiene il 73% del mercato tra maggior tutela e mercato libero. Inoltre, la maggior parte dei clienti, per quanto riguarda il solo mercato domestico, continua a essere approvvigionata dalla maggior tutela: ciò è diretta conseguenza della scelta fatta dal

<sup>157</sup> ROJAS ELGUETA G., VARDI N. (a cura di), *Oltre il soggetto razionale. Fallimenti cognitivi e razionalità limitata nel diritto privato*, 2014 p. 261 e ss., disponibile online <http://romatrepress.uniroma3.it/ojs/index.php/oltre/article/download/75/74>.

legislatore nel 2007 di lasciare l'opzione a disposizione dei consumatori di non attuare alcuna scelta circa il proprio fornitore di energia elettrica. Conseguentemente l'ARERA si trova ora a dover risolvere il problema di incentivazione alla scelta sul mercato libero dei clienti tutelati. L'elevata percentuale di consumatori "non *switcher*" sembra dovuta alla convinzione degli stessi di non conseguire un risparmio sufficiente che giustifichi il cambio di operatori; a questo si aggiunge la complessità del mercato e quindi la difficoltà della scelta di operatore/contratto, nonché i rischi percepiti in conseguenza dell'abbandono del mercato tutelato.

### 3.2.2.1 Servizio di Salvaguardia post – tutela

Come accennato precedentemente, la Legge Concorrenza ha introdotto all'articolo 1, comma 60 (Cessazione del regime di "maggior tutela" per l'energia elettrica), le norme relative al superamento della regolazione dei prezzi nel settore dell'energia elettrica a decorrere dal 1 luglio 2019 e cioè l'abolizione, a partire da tale data, della disciplina transitoria dei prezzi, così come definita dalla legge 3 agosto 2007, n. 125. In particolare, quest'ultima legge prevede una definizione amministrativa delle tariffe dell'energia elettrica nella vendita ai consumatori domestici e ai piccoli consumatori industriali. L'istituzione del servizio di maggior tutela svolge una duplice finalità: da una parte, assicura la continuità del servizio elettrico agli utenti che non abbiano scelto un operatore nel mercato libero (funzione di servizio universale); dall'altra, garantisce la prestazione a prezzi determinati contrattualmente (funzione di controllo di prezzo)<sup>158</sup>.

La Legge Concorrenza ha abolito quest'ultima funzione e ha, inoltre, affidato all'ARERA il compito di adottare disposizioni per garantire un Servizio di Salvaguardia a favore dei clienti domestici e delle piccole e medie imprese che, a partire dalla data di cessazione della maggior tutela, si trovino senza un fornitore di energia elettrica, ovvero non abbiano scelto un venditore del mercato libero. Tale servizio, quindi, allinea le regole di garanzia del servizio universale offerto ai clienti non rientranti nella maggior tutela come richiesto dalla direttiva 72/2009/CE (art. 3, comma 3)<sup>159</sup>. Invero, esso assicurerà la continuità

---

<sup>158</sup> A riguardo si veda ARERA *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, 31 marzo 2018, p. 160 ss, disponibile online [https://www.arera.it/allegati/relaz\\_ann/18/RAvolumeII\\_2018.pdf](https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/18/RAvolumeII_2018.pdf).

<sup>159</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 19.

della fornitura attraverso procedure concorsuali per aree territoriali e a condizioni che incentivino il passaggio al mercato libero (comma 60, secondo periodo)<sup>160</sup>.

### 3.2.3 Strumenti per il superamento della maggior tutela

Considerando l'elevato numero dei consumatori ancora serviti in maggior tutela, l'ARERA in merito agli obblighi informativi in vista del superamento delle tutele di prezzo e coerentemente con quanto disposto dalla Legge Concorrenza (articolo 1, commi 72-73) si sta impegnando in un'estensiva campagna informativa per favorire la mobilità in uscita dalla maggior tutela dei consumatori. Questo intervento prevede una serie di strumenti finalizzati a migliorare la comprensibilità e la comparabilità delle offerte presenti nel mercato libero, nell'obiettivo di stimolare l'attività di *switching* dei consumatori e a limitare i costi di acquisizione dei clienti per le imprese attive nel mercato liberalizzato<sup>161</sup>. L'idea sottostante è che attraverso la formazione di clienti finali più consapevoli dei meccanismi di funzionamento del mercato si potrà infondere negli stessi maggior fiducia nelle possibilità di risparmio offerto dalla sua totale liberalizzazione. Infatti, per un corretto funzionamento della concorrenza è fondamentale la presenza di un'informazione completa sia da parte della domanda, sia da quella dell'offerta. Coerentemente con quanto stabilito dall'ARERA, nel Quadro Strategico 2015-2018 è previsto un graduale assorbimento della maggior tutela attraverso la revisione degli attuali meccanismi di mercato con l'obiettivo di incrementare la consapevolezza dei clienti di piccole dimensioni e consentire la maturazione di un mercato *retail* di massa<sup>162</sup>.

In considerazione, delle indicazioni relative alla teoria della razionalità limitata del consumatore riferite alla fase di transizione verso la totale liberalizzazione del mercato energetico, il legislatore definisce una serie di strumenti di *empowerment* (norme c.d. di sostegno Legge Concorrenza) per rinforzare la capacità del consumatore e far sì che questo diventi un operatore dinamico sul mercato<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> Legge 4 agosto, 2017, n. 124, Legge annuale per il mercato e la concorrenza, articolo 1, comma 60, Gazzetta Ufficiale.

<sup>161</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 41 e ss.

<sup>162</sup> ARERA, Rapporto 168/2017/I/com, *Monitoraggio retail. Aggiornamento del rapporto per gli anni 2014 e 2015*, p. 17, <https://www.autorita.energia.it/allegati/docs/17/168-17.pdf>.

<sup>163</sup> Acquirente Unico, *Il ruolo dell'informazione nei mercati dell'energia post-liberalizzazione*, p. 18, [http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/6610\\_quaderno\\_I\\_com.pdf](http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/6610_quaderno_I_com.pdf).

Come illustrato nei paragrafi precedenti, il consumatore non è capace di sfruttare interamente le possibilità di guadagno presenti sul mercato, pertanto le autorità competenti devono mettere in pratica delle *smart technologies* volte a contenere i costi di ricerca e quelli di transizione necessari per identificare le offerte più vantaggiose disponibili<sup>164</sup>. Tra gli strumenti adottati dall'ARERA per rendere “capace” il consumatore elettrico di scegliere l'offerta commerciale migliore, troviamo l'informativa in bolletta e la realizzazione di un portale per la comparazione dei prezzi (Portale Offerte Luce e Gas). Nella stessa ottica, ovvero per ovviare all'esigenza di favorire la confrontabilità delle proposte commerciali, l'ARERA ha definito delle “offerte base”, dette offerte PLACET. E per favorire la partecipazione del consumatore al mercato libero dell'energia ARERA ha predisposto l'istituzione della Tutela Simile che permette ai clienti della maggior tutela di sottoscrivere un contratto di fornitura del mercato libero, le cui condizioni *standard* sono definite da ARERA; la Tutela Simile prevede, inoltre, a partire dai prezzi tutelati, degli sconti definiti liberamente da ciascun venditore da applicare nella prima bolletta.

Nei prossimi paragrafi verranno analizzati in dettaglio tutti questi strumenti di *empowerment* volti a migliorare la comprensione e la partecipazione dei consumatori finali al mercato libero dell'elettricità in Italia.

### **3.2.3.1 Tutela Simile**

Con la deliberazione 369/2016/R/eel del 7 luglio 2016 è stata istituita, con riferimento solamente al settore dell'energia elettrica (e non anche del gas), la disciplina della Tutela Simile. Questa tipologia di strumento ha come obiettivo quello di offrire ai clienti finali un mezzo per un accompagnamento graduale verso il passaggio al libero mercato, quale unica modalità di approvvigionamento<sup>165</sup>. Con la delibera in parola, l'ARERA riforma i meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dei clienti domestici – e non domestici – del settore dell'energia elettrica, ovvero effettua una modifica delle condizioni di erogazione del servizio di maggior tutela (il c.d. “servizio di maggior tutela riformato” o “servizio MTR”) e istituisce la disciplina di un nuovo strumento di protezione volto a favorire il passaggio al mercato libero (Tutela Simile a una fornitura di Mercato Italiano Libero dell'Energia elettrica oppure

---

<sup>164</sup> PORTO F., *Protezione ed empowerment del consumatore: profili cognitivi della regolazione*, p. 11, [http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/11/Di-Porto\\_consumatore-profilo-cognitivi-regolazione.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/11/Di-Porto_consumatore-profilo-cognitivi-regolazione.pdf)

<sup>165</sup> ARERA, Deliberazione 7 luglio 2016 369/2016/R/eel, p. 5, <https://www.arera.it/allegati/docs/16/369-16.pdf>.



semplicemente Tutela Simile)<sup>166</sup>. L'obiettivo generale<sup>167</sup> del regolatore si identifica con la volontà di promuovere l'evoluzione del mercato *retail* dell'energia elettrica attraverso la riforma del servizio di maggior tutela, coerentemente con le caratteristiche delineate dal servizio universale, e di facilitare l'accesso al mercato dei clienti di piccola dimensione attraverso un percorso guidato e vigilato dall'ARERA<sup>168</sup>. A partite dall'1 gennaio 2017 e fino al 31 giugno 2018 gli utenti serviti dal mercato in maggior tutela hanno potuto sottoscrivere un contratto di mercato libero di Tutela Simile, selezionando un fornitore tra quelli ammessi con particolari requisiti.

Come delineato dalla già citata deliberazione 369/2016/R/eel, i fornitori ammessi alla contrattualizzazione in Tutela Simile sono scelti dall'Acquirente Unico; quest'ultimo si occupa, inoltre, di monitorare il permanere delle condizioni di ammissibilità anche successivamente. I fornitori selezionati devono soddisfare dei requisiti di solidità economica e finanziaria, di onorabilità e di natura operativa. È previsto, ulteriormente, che ogni singolo fornitore possa servire un numero massimo di clienti finali pari a 500.000 (c.d. "tetto individuale"), con l'opzione che tale numero possa essere successivamente rivisto<sup>169</sup>.

La Tutela Simile si sintetizza in un ambiente di negoziazione sorvegliato, dove il cliente finale ha la facoltà di acquisire confidenza con il mercato libero; egli può individuare l'offerta più adatta alle sue esigenze scegliendo tra una pluralità di venditori ammessi e confrontare il prezzo offerto rispetto a quello applicatogli nel servizio di maggior tutela<sup>170</sup>. Il rapporto intercorrente tra cliente e fornitore avviene unicamente mediante il Sito Centrale, predisposto e gestito dall'Acquirente Unico. La pagina *web* è suddivisa in due sezioni differenti, una rivolta ai clienti domestici una a quelli non domestici, aventi diritto alla maggior tutela. Il cliente può consultare il sito per avere informazioni sulla Tutela Simile, confrontare le offerte

---

<sup>166</sup> Scheda tecnica del 11 luglio 2016 sito ARERA, *Riforma dei vigenti meccanismi di mercato per la tutela dei clienti domestici e delle piccole imprese nel settore dell'energia elettrica. Istituzione della tutela simile al mercato libero. Ulteriori obblighi per le imprese di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale*, p. 1, <https://www.arera.it/it/schedetecniche/16/369-16st.htm>.

<sup>167</sup> Come indicato anche nel Documento di consultazione 421/2015/R/eel.

<sup>168</sup> ARERA, Scheda tecnica del 2 marzo 2016, *Riforma delle tutele di prezzo nel mercato retail dell'energia elettrica e del gas naturale: tutela simile al mercato libero di energia elettrica per clienti finali domestici e piccole imprese*, Consultazione 75/2016/R/eel, p. 1, <https://www.arera.it/it/schedetecniche/16/075-16st.htm>

<sup>169</sup> ARERA, Scheda tecnica dell'11 luglio 2016, *Riforma dei vigenti cit.*, p. 1 ss, <https://www.arera.it/it/schedetecniche/16/369-16st.htm>.

<sup>170</sup> ARERA, Deliberazione 7 luglio 2016 369/2016/R/eel, p. 20, <https://www.arera.it/allegati/docs/16/369-16.pdf>.

dei fornitori idonei, selezionare un'offerta e, attraverso una specifica pagina *web*, essere indirizzato a quella del fornitore prescelto (che a sua volta potrebbe rifiutare la conclusione del contratto, come già previsto per il mercato libero)<sup>171</sup>.

Ogni contratto stipulato prevede delle condizioni generali *standard*, definite dall'ARERA, e che ogni venditore deve adottare. Il contratto di Tutela simile dura un anno (senza possibilità di rinnovi) ed ha a oggetto la sola fornitura di energia elettrica ed è esclusa la possibilità di fornire servizi o promozioni aggiuntive<sup>172</sup>. Le condizioni economiche applicate nella Tutela Simile sono pari e perfettamente confrontabili a quelle per il servizio di maggior tutela riformato. L'importo richiesto nella prima fattura sarà al netto di uno sconto (c.d. "*bonus una tantum*"), liberamente definito da ciascun venditore al momento della procedura di ammissione. Nel caso di risoluzione anticipata del contratto il fornitore ha la facoltà di richiedere la restituzione del *bonus* riconosciuto, nel periodo compreso tra la data di conclusione del contratto e la data di scadenza naturale dello stesso<sup>173</sup>. La disciplina in parola (la deliberazione 369/2016/R/eel) ha, altresì, stabilito che, entro il terzo mese prima della scadenza del contratto, il cliente finale venga informato dal proprio fornitore sulla data esatta in cui il contratto giunge a termine, sulla possibilità di proseguimento della fornitura nel mercato libero con lo stesso fornitore o con un altro autonomamente scelto, e che in caso di mancata scelta, gli saranno applicate le condizioni contrattuali ed economiche praticate nel mercato libero, come stabilito dall'ARERA<sup>174</sup>. La promozione della Tutela Simile, che ha lo scopo di informare i clienti sui contenuti e guidarli all'accesso dello strumento, è prevista per mezzo del sito dell'ARERA e dello Sportello, oppure tramite il numero verde e i facilitatori<sup>175</sup>. I fornitori selezionati e i relativi *bonus una tantum*, distinguendo tra clienti domestici e quelli non domestici, concessi per l'erogazione del servizio di Tutela Simile sono elencati nella tabella di seguito riportata.

---

<sup>171</sup> ARERA, Scheda tecnica dell'11 luglio 2016, *Riforma dei vigenti meccanismi*, cit., p. 1, <https://www.arera.it/it/schedetecniche/16/369-16st.htm>.

<sup>172</sup> È stato contestato il meccanismo contrattuale previsto dalla Tutela Simile, in quanto prevedendo una competizione basata esclusivamente sulle voci di prezzo rischia di compromettere gli sforzi impiegati per distinguersi dagli operatori del mercato libero e di non valorizzare la qualità e i servizi aggiuntivi da quest'ultimi offerti.

<sup>173</sup> ARERA, Scheda tecnica del'11 luglio 2016, *Riforma dei vigenti meccanismi*, cit., p. 2, <https://www.arera.it/it/schedetecniche/16/369-16st.htm>.

<sup>174</sup> ARERA, Scheda tecnica del'11 luglio 2016, *Riforma dei vigenti meccanismi*, cit., p. 2, <https://www.arera.it/it/schedetecniche/16/369-16st.htm>.

<sup>175</sup> ARERA, Scheda tecnica del'11 luglio 2016, *Riforma dei vigenti meccanismi*, cit., p. 3, <https://www.arera.it/it/schedetecniche/16/369-16st.htm>.

FORNITORE AMMESSO	BONUS PER I CLIENTI DOMESTICI (€)	BONUS PER I CLIENTI NON DOMESTICI (€)
A.I.M. Energy	50,00	100,00
A2A Energia	40,00	80,00
Agsm Energia	60,00	110,00
Alperia Energy	25,00	10,00
Ascotrade	33,00	70,00
Axpo Italia	40,00	80,00
Bluenergy Group	65,00	100,00
Dolomiti Energia	31,00	61,00
E.On Energia	70,00	120,00
Edison Energia	55,00	40,00
Enel Energia	33,00	90,00
Enercom	20,00	40,00
Enerxenia	30,00	50,00
Engie Italia	115,00	200,00
Eni	106,00	106,00
Estenergy	35,00	50,00
Gas Natural Vendita Italia	75,00	150,00
Gelsia	33,00	70,00
Green Network	40,20	82,80
Hera Comm	80,00	30,00
Illumia	65,15	81,15
Iren Mercato	12,00	20,00
Linea Più	65,00	80,00
Sgr Servizi	40,80	96,60
Sorgenia	36,00	52,00
Vivigas	84,00	102,00

Fonte: ARERA

Figura 14: Elenco dei fornitori ammessi alla Tutela Simile<sup>176</sup>, 2018, Fonte: ARERA.

Ad aprile 2018 i clienti finali che hanno aderito alla Tutela Simile, in seguito al passaggio dal mercato tutelato, risultavano 3.779, per la maggior parte consumatori domestici (95,7%)<sup>177</sup>. Si può osservare che nel 12% dei casi di scelta dei contratti in Tutela Simile i clienti scelgano lo stesso soggetto che gli riforniva nel servizio di maggior tutela, mentre nel 40% dei casi si tratta dello stesso fornitore che gli approvvigiona nel settore del gas naturale<sup>178</sup>.

<sup>176</sup> Elenco aggiornato alla data del 31 marzo 2018.

<sup>177</sup> ARERA ha dichiarato che, in seguito al monitoraggio mensile effettuato da gennaio 2017, i contratti di Tutela Simile sono prediletti dai clienti domestici (più del 90% sul totale). Questo dato conferma che gli utenti domestici, rispetto alle piccole imprese, sono meno competenti per orientarsi tra le offerte del mercato, soprattutto quelle a prezzo variabile.

<sup>178</sup> ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, 31 marzo 2018, p. 162 ss., [https://www.arera.it/allegati/relaz\\_ann/18/RAvolumeII\\_2018.pdf](https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/18/RAvolumeII_2018.pdf).

Con la deliberazione 449/2018/R/eel del 13 settembre 2018 è stata completata la disciplina della Tutela Simile, introducendo l'offerta da applicare una volta trascorsi 12 mesi dalla data di attivazione del contratto e in mancanza di scelta da parte del consumatore finale. Alla conclusione del contratto di fornitura in Tutela Simile e trascorsi 12 mesi dall'attivazione della stessa, in caso di assenza di una scelta diversa da parte del cliente, il fornitore è legittimato a continuare l'erogazione del servizio per un ulteriore anno. Le condizioni generali e quelle economiche, con l'eccezione dello sconto, sono le medesime. Il venditore ha l'obbligo di indicare all'utente le informazioni circa le opzioni a sua disposizione per cambiare offerta e/o fornitore una volta concluso l'ulteriore anno. A termine di questo periodo, se l'utente continua a non compiere alcuna scelta, l'ARERA ha stabilito con successivo provvedimento, che il fornitore possa applicare le condizioni contrattuali ed economiche delle offerte PLACET con struttura di prezzo fisso perché più semplice da capire per i clienti e pertanto in linea con l'obiettivo del provvedimento di un graduale avvicinamento ai meccanismi del mercato libero. Questo rinnovo tacito che si riconduce alla teoria del *dafault*, applicato a determinate condizioni, è assai rilevante poiché automaticamente mette il cliente in una condizione di vantaggio desiderabile rispetto alla scelta che compirebbe autonomamente.

Sempre per fornire una massima chiarezza volta alla piena comprensione da parte dei clienti delle offerte proposte, il fornitore ha l'obbligo di integrare la comunicazione con cui mette a corrente l'utente della prossima scadenza del contratto e una descrizione delle opzioni a sua disposizione; nello stesso avviso deve, inoltre, fornire una descrizione contrattuale ed economica delle condizioni dell'offerta PLACET a prezzo fisso che gli sarà somministrata, delle differenze tra un'offerta a prezzo fisso e una a prezzo variabile, delle modalità di consultazione del Portale Offerte dove sono illustrate anche le proposte PLACET di tutti i venditori operanti nel mercato libero<sup>179</sup>. Dalla data di 1 luglio 2018 le offerte PLACET sono pubblicate sul Portale delle Offerte. Tali strumenti istituiti dall'ARERA saranno oggetto di approfondimento nei successivi paragrafi.

### **3.2.3.2 Informativa in bolletta**

Nel periodo prima della piena liberalizzazione gli esercenti della maggior tutela stanno trasmettendo insieme ai documenti di fatturazione, informazioni dettagliate sui contenuti della

---

<sup>179</sup> ARERA, Deliberazione 449/2018/R/eel del 13 settembre 2018, p. 4 ss., <https://www.arera.it/allegati/docs/18/449-18.pdf>

Legge Concorrenza. Tali avvisi trasmessi, in carta priva di loghi o altri segni distintivi di un particolare fornitore, agli utenti serviti dalla maggior tutela, devono essere formulati e scritti in maniera semplice e chiara in conformità a contenuti e con un *layout* stabiliti dall'ARERA. In particolare, devono specificare le modalità e le tempistiche per il superamento della maggior tutela, le offerte più convenienti proposte da tre concorrenti e selezionate dall'ARERA dal sito per la comparazione dei prezzi<sup>180</sup>.

L'articolo 1, comma 69, della Legge Concorrenza stabilisce che, in previsione del superamento delle tutele di prezzo, a partire dall'1 gennaio 2018 tutti i clienti finali riforniti in maggior tutela devono ricevere un'adeguata informativa da parte di ciascun fornitore, secondo le modalità indicate dall'ARERA<sup>181</sup>.

L'informativa in bolletta è uno degli strumenti impiegati dall'ARERA per la campagna divulgativa nei confronti dei consumatori sulla cessazione della maggior tutela, essa deve rispettare determinati contenuti imposti dal legislatore. In attuazione dell'articolo 1, comma 69, della Legge Concorrenza, l'ARERA ha emanato la delibera 10 novembre 2017, 746/2017/R/com per definire le iniziative<sup>182</sup> da compiersi a favore dei clienti finali di piccole dimensioni per pubblicizzare e diffondere la notizia del superamento della maggior tutela. In particolare, la delibera 746/2017/R/com ha stabilito che, a partire dall'1 gennaio 2018, gli operatori del mercato tutelato devono inserire all'interno della fattura sintetica<sup>183</sup> un'apposita informativa in merito alla cessazione della maggior tutela.

Innanzitutto, affinché il messaggio trasmesso dai venditori che operano nel mercato di maggior tutela non venga distorto, il testo delle comunicazioni inviate ai clienti energetici deve avere una formulazione chiara, semplice, facilmente intellegibile ed esauriente. Il contenuto delle comunicazioni inviate deve avere una forma trasparente e vincolata per

---

<sup>180</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 42 s.

<sup>181</sup> Legge n. 124/17, articolo 1, comma 69.

<sup>182</sup> Deliberazione 746/2017/R/com del 10 novembre 2017, "*Obblighi in informazione, in capo ai venditori, disposti dalla legge concorrenza 2017 in relazione al superamento delle tutele di prezzo al 2019, nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale. Ulteriori iniziative di capacitazione a vantaggio dei clienti finali di piccole dimensioni*", p. 6 e ss, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/746-17.pdf>.

<sup>183</sup> In merito alle modalità di comunicazione delle informative, con l'introduzione della Bolletta 2.0 (deliberazione 501/2014/R/com), l'ARERA ha disposto nel modello sintetico della fattura un apposito spazio per le comunicazioni istituzionali destinate ai clienti finali. Il testo di tali comunicazioni, come indicato all'articolo 10, comma 10.3, della Bolletta 2.0, deve essere pubblicato sul sito dell'ARERA, e dal trentesimo giorno successivo dalla pubblicazione i venditori devono riportare il messaggio sulle bollette indirizzate ai clienti finali.

garantire la neutralità e terzietà; deve, inoltre, essere dinamico e adattabile agli eventuali cambiamenti in relazione al periodo temporale nel quale l'informativa viene diffusa. In considerazione della tempistica vincolante definita nella Legge Concorrenza, la divulgazione del superamento della maggior tutela deve essere rapida e semplice, quindi da realizzarsi attraverso mezzi che assicurino un minor costo possibile per il sistema. La delibera prevede, altresì, che sempre a partire dall'1 gennaio 2018, i venditori pubblichino sul proprio sito internet il *link* che riporta alla pagina *web* dell'ARERA alla sezione "Evoluzione mercati al dettaglio" dedicato al superamento delle tutele di prezzo<sup>184</sup>.

L'informativa concernente la rimozione delle tutele di prezzo prevista dall'articolo 1, comma 69, deve essere integrata da ulteriori modalità complementari di capacitazione, come definite dall'ARERA allo stesso articolo, comma 72. Si tratta di strumenti che hanno come destinatari un *target* di consumatori più ampio, anche quelli già transitati al mercato libero, consentendo una migliore espansione e un accrescimento della consapevolezza del cliente finale sulle possibilità offerte dal mercato libero<sup>185</sup>. In particolare la delibera richiede, a vantaggio di tutti i clienti finali, la realizzazione di un progetto di comunicazione multimediale per pubblicizzare e diffondere le informazioni in merito al superamento delle tutele di prezzo attraverso i mezzi radiotelevisivi, con la disponibilità di spazi gratuiti per trasmettere messaggi sull'evoluzione del mercato *retail*<sup>186</sup>.

L'ARERA attraverso il comunicato stampa del 29 maggio 2018 dispone che, in attuazione di quanto previsto al punto 1 della deliberazione 10 novembre 2017, 746/2017/R/com, tutti gli operatori della maggior tutela devono inserire nelle fatture emesse nel secondo semestre 2018 la seguente comunicazione: «*Gentile Cliente, la legge sulla concorrenza 124/17 stabilisce che dal 1 luglio 2019 tutti i clienti di energia elettrica e gas trovino contratti di fornitura solo sul mercato libero. Da quella data i contratti come il Suo, con prezzi aggiornati dall'Autorità, non saranno più disponibili: è quindi importante informarsi per tempo sulle novità e le opportunità previste, anche consultando il sito dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) [www.arera.it](http://www.arera.it) o chiamando il numero verde 800 166 654*<sup>187</sup>».

---

<sup>184</sup> ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, 31 marzo 2018, p. 194, [https://www.arera.it/allegati/relaz\\_ann/18/RAvolumeII\\_2018.pdf](https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/18/RAvolumeII_2018.pdf).

<sup>185</sup> ARERA, Deliberazione 746/2017/R/com del 10 novembre 2017, *Obblighi in informazione, cit.*, p. 6 e ss, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/746-17.pdf>.

<sup>186</sup> Vedi nota 184.

<sup>187</sup> ARERA, Comunicato stampa del 24 settembre 2018, *Aggiornamento testo comunicazioni dell'Autorità nelle bollette dei clienti serviti in maggior tutela e in tutela gas*.

Sempre per mezzo di comunicato stampa del 24 settembre 2018 e, coerentemente con quanto disposto con la deliberazione 746/2017/R/com sul contenuto dinamico e adattabile delle comunicazioni, l'ARERA richiede di inserire in bolletta il testo aggiornato in merito alla fine della tutela di prezzo. Infatti, dopo l'approvazione della Legge n. 108 del 21 settembre 2018 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91 recante proroga in termini previsti da disposizioni legislative" la fine della tutela di prezzo è stata rinviata all'1 luglio 2020.

Il testo aggiornato da inserire nelle bollette è il seguente: *«Gentile Cliente, la legge sulla concorrenza 124/17, come da ultimo modificata, stabilisce che dal 1 luglio 2020 tutti i clienti di energia elettrica e gas trovino contratti di fornitura solo sul mercato libero. Da quella data i contratti come il Suo, con prezzi aggiornati dall'Autorità, non saranno più disponibili: è quindi importante informarsi per tempo sulle novità e le opportunità previste, anche consultando il sito dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) [www.arera.it](http://www.arera.it) o chiamando il numero verde 800 166 654<sup>188</sup>»*.

### **3.2.3.3 Offerta P.L.A.C.E.T.**

Un ulteriore strumento adottato dall'ARERA e coerente con l'esigenza di facilitare la comprensione e la comparazione delle offerte commerciali da parte dei clienti finali è la disciplina delle offerte a Prezzo Libero A Condizioni Equiparate di Tutela (le c.d. "offerte PLACET"). Tale strumento ha la finalità di facilitare e di rendere più consapevoli i consumatori che devono confrontare le varie offerte commerciali presenti sul mercato libero. La disciplina delle offerte PLACET, idonea ad operare sia in contesti di prezzi tutelati, sia in condizioni di mercato libero in vista della cessazione della maggior tutela, ha come finalità di incentivare la partecipazione dei clienti finali al mercato *retail* abituandoli ad un contesto dove l'unica modalità di approvvigionamento è quella del mercato libero.

La disciplina delle offerte PLACET, in adempimento alla Legge Concorrenza, articolo 1, commi 62 e 64, è stata introdotta con la deliberazione 27 luglio 2017, 555/2017/R/com, valida sia per il settore dell'energia elettrica sia per quello del gas. Tale disciplina si applica agli utenti domestici e non domestici di piccole e medie dimensioni serviti nel mercato libero e connessi alla rete in bassa tensione. La disciplina in parola prevede, inoltre, il divieto posto in capo ai venditori di proporre alcun servizio o prodotto addizionale insieme alla

---

<sup>188</sup> ARERA, Comunicato stampa del 29 maggio 2018, *Inserimento di comunicazioni dell'Autorità nelle bollette dei clienti serviti in maggior tutela e in tutela gas*.

somministrazione di energia elettrica e gas naturale. Le offerte PLACET vietano la fornitura congiunta di energia elettrica e di gas naturale attraverso un solo contratto, il cliente può però sottoscrivere, con un medesimo venditore, due distinti contratti per l'erogazione dei due servizi<sup>189</sup>.

I contratti delle offerte PLACET non hanno una scadenza; tuttavia, ogni 12 mesi, le condizioni economiche si rinnovano. Al cliente è riconosciuta la possibilità di recedere dal contratto e cambiare operatore o tipo di contratto con lo stesso venditore rispettando le tempistiche e le regole indicate nel contratto. Con un adeguato anticipo rispetto allo scadere dei 12 mesi, il venditore tramite apposita comunicazione ha l'obbligo di informare il cliente rispetto le condizioni economiche applicate all'anno successivo; il cliente a sua volta ha facoltà di aderire, anche in forma tacita<sup>190</sup>.

In dettaglio, la delibera ha introdotto l'obbligo per ciascun operatore del mercato libero, a partire dall'1 marzo 2018, di includere nelle offerte commerciali proposte due formule di offerte PLACET, una formula a prezzo fisso e una a prezzo variabile. Entrambe le offerte proposte hanno condizioni contrattuali generali di fornitura fissate dall'ARERA e inderogabili, con l'esclusione delle condizioni economiche, i cui livelli sono liberamente stabiliti dal venditore (da fissare in corrispondenza a una struttura predefinita di corrispettivi stabilita dall'ARERA e tassativa). Inoltre, in entrambi i casi, il prezzo dell'energia è suddiviso in una quota fissa espressa in euro/cliente/anno e una quota energia espressa in euro/kWh, pertanto proporzionale ai volumi consumati (quota variabile). L'omogeneità della struttura di prezzo e delle condizioni contrattuali, nonché l'esclusione di ogni servizio aggiuntivo, rendono le offerte PLACET dei vari operatori nel mercato facilmente comparabili tra di loro<sup>191</sup>.

Per le offerte PLACET dell'energia elettrica a prezzo variabile il Gestore dei mercati energetici, in base all'andamento dei mercati all'ingrosso, indica ogni mese un prezzo indicizzato al PUN (Prezzo Unico Nazionale) espresso in euro/kWh. Il prezzo si differenzia per fasce orarie, la presenza o meno di un contatore telegestito e a seconda che si tratti di un cliente domestico o di uno non domestico. In particolare, per i clienti domestici telegestiti il

---

<sup>189</sup> ARERA, Deliberazione 555/2017/R/com, 27 luglio 2017, *Offerte a prezzo libero a condizioni equiparate di tutela (Offerte P.L.A.C.E.T.) e condizioni contrattuali minime per le forniture ai clienti finali domestici e alle piccole imprese nei mercati liberi dell'energia elettrica e del gas naturale*, p. 6, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/555-17.pdf>.

<sup>190</sup> Sito ARERA: *Offerte standard per i clienti finali – PLACET*.

<sup>191</sup> ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, 31 marzo 2018, p. 178, [https://www.arera.it/allegati/relaz\\_ann/18/RAvolumeII\\_2018.pdf](https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/18/RAvolumeII_2018.pdf).



prezzo varia nelle fasce orarie F1 e F23, mentre per quelli non domestici telegestiti, il prezzo si differenzia nelle fasce orarie F1, F2 e F3; invece per i clienti, domestici e non domestici, che non sono in possesso di un contatore telegestito il prezzo applicato è sempre uguale<sup>192</sup>.

In linea con le esigenze di pubblicità e comparabilità delle offerte PLACET, l'ARERA con la delibera 5 dicembre 2017, 848/2017/R/com, ha incluso nel Portale<sup>193</sup> per la raccolta e la pubblicazione in modalità *open data* di tutte le offerte presenti sul mercato di vendita al dettaglio elettrico e gas lo strumento per la comparazione delle offerte PLACET<sup>194</sup>.

### 3.2.3.4 Portale Offerte Luce e Gas

Un ulteriore strumento impiegato dall'ARERA, in vista di un graduale superamento delle tutele di prezzo è la messa a disposizione dei consumatori *retail* di uno strumento che permette il confronto delle offerte disponibili sul mercato. La presenza di un vasto numero di offerte è indizio di un mercato che funziona in maniera efficiente, in quanto mette a disposizione del consumatore una pluralità di opzioni tra cui operare e selezionare quella adatta alle proprie esigenze. Le scelte dei consumatori sono influenzate non solamente da fattori inerenti al prezzo dei servizi, ma anche dalla disponibilità delle informazioni e dal modo in cui queste sono presentate. Per ottenere un miglior coinvolgimento della domanda, un maggior pluralismo tra le proposte commerciali offerte e una maggiore libertà di scelta possono costituire importantissimi mezzi utili a ciò le misure di *empowerment*<sup>195</sup>. L'efficacia dei *price-comparison tools* è generalmente accettata in letteratura per favorire la concorrenza e ridurre i costi di transazione; inoltre, è stato dimostrato che le offerte di energia elettrica *online* sono più convenienti rispetto a quelle proposte attraverso altri canali<sup>196</sup>.

Coerentemente con il percorso che l'ARERA ha intrapreso, in vista della progressiva liberalizzazione del mercato, onde accrescere la trasparenza delle informazioni sulle condizioni contrattuali ed economiche delle offerte commerciali a disposizione dei clienti di

---

<sup>192</sup> ARERA, *Relazione annuale cit.*, 31 marzo 2018, p. 179, [https://www.arera.it/allegati/relaz\\_ann/18/RAvolumeII\\_2018.pdf](https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/18/RAvolumeII_2018.pdf).

<sup>193</sup> Il Portale verrà realizzato e gestito nel Sistema Informativo Integrato (SII), come stabilito dalla delibera 1 febbraio 2018, 51/2018/R/com.

<sup>194</sup> ARERA, Deliberazione 5 dicembre 2017, 848/2017/R/com, *Individuazione dello strumento per la comparazione delle offerte a prezzo libero a condizioni equiparate di tutela (offerte P.L.A.C.E.T.) e chiarimenti della deliberazione dell'Autorità 555/2017/R/com*, p. 14, <https://www.arera.it/it/docs/17/848-17.htm>.

<sup>195</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 24 s.

<sup>196</sup> *Ibidem*

piccole dimensioni e stimolare la loro partecipazione al mercato, negli anni si è osservato un graduale aumento del tasso d'innovazione commerciale nel settore dell'energia. In considerazione di questo, ancora nel 2008, l'ARERA ha istituito il Trova Offerte, strumento di ricerca volto a facilitare la comparabilità delle offerte e incrementare la capacitazione dei clienti. Il Trova Offerte era un motore di ricerca disponibile sul sito dell'ARERA che permetteva il confronto delle offerte di energia elettrica, di gas naturale ovvero di opzioni congiunte per i clienti domestici. La consultazione del portale aiutava il consumatore ad ottenere, sia per le proposte di mercato libero sia per quelle in condizioni di tutela, sulla base delle caratteristiche di consumo del cliente e del luogo di fornitura, un elenco dei piani tariffari disponibili con l'indicazione della relativa spesa annua stimata<sup>197</sup>. Il numero medio delle offerte consultabili sul Trova Offerte nel 2014 era di trentadue ma tale numero è nel tempo incrementate sino a raggiungere il numero di quaranta nel 2015<sup>198</sup>. Al 31 marzo 2018 il portale conteggiava l'adesione volontaria di 31 imprese di vendita tra cui i maggiori operatori regionali e nazionali<sup>199</sup>. Inoltre, negli anni il sito ha raggiunto una buona visibilità: nel periodo tra gennaio e ottobre 2017 è stata registrata una media con oltre 1.000 sessioni di ricerche giornaliere<sup>200</sup>, mentre nel corso dell'intero anno 2017 sono stati effettuati più di 370.000 accessi. Sebbene questo *tool* dell'ARERA per la comparazione delle offerte per l'energia abbia raggiunto negli anni una discreta percentuale di impiego, esso presentava diversi limiti: il principale, secondo quanto rilevato dagli addetti ai lavori, parrebbe essere quello di coprire il mercato solo in modo parzialmente, non contenendo le offerte per i clienti non domestici (le piccole e medie imprese) ed essendo ad adesione volontaria<sup>201</sup>.

---

<sup>197</sup> ARERA, Documento per la consultazione 16 novembre 2017, 763/2017/R/com, *Portale per la pubblicazione delle offerte rivolte ai clienti finali domestici e alle piccole imprese nei mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale. Orientamenti per la formulazione di disposizioni dell'Autorità per la realizzazione e la gestione del portale (ai sensi dell'art. 1, comma 61 della Legge 124/2017)*, p. 7 ss., <https://www.arera.it/allegati/docs/17/763-17.pdf>.

<sup>198</sup> Come nota 196.

<sup>199</sup> ARERA, *Relazione annuale cit.*, 31 marzo 2018, p. 195 ss., [https://www.arera.it/allegati/relaz\\_ann/18/RAvolumeII\\_2018.pdf](https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/18/RAvolumeII_2018.pdf).

<sup>200</sup> ARERA, Documento per la consultazione 16 novembre 2017, 763/2017/R/com, *Portale per la pubblicazione, cit.*, p. 8, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/763-17.pdf>.

<sup>201</sup> ARERA, Documento per la consultazione 16 novembre 2017, 763/2017/R/com, *Portale per la pubblicazione, cit.*, p. 8, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/763-17.pdf>.

Il punto di partenza indispensabile per la nuova campagna informativa<sup>202</sup> è la realizzazione di un nuovo portale per la comparazione dei prezzi previsto all'articolo 1, commi 60-64 della Legge Concorrenza, con l'obiettivo di superare alcuni limiti che il precedente presentava. Innanzitutto, al nuovo strumento di comparazione è obbligatoria la partecipazione di tutti i venditori e raggiunge un numero più ampio di clienti, includendo anche i fruitori non domestici; inoltre, il nuovo portale deve utilizzare soluzioni informatiche più nuove e aggiornate per permettere una ricerca più raffinata<sup>203</sup>.

In linea con quanto disposto dall'articolo 1, comma 61, della Legge Concorrenza, con la delibera 1 febbraio 2018, 51/2018/R/com, l'ARERA ha adottato il regolamento per l'implementazione e la gestione di un portale che raccolga tutte le offerte presenti nei mercati *retail* dell'energia elettrica e del gas naturale. Della realizzazione e della gestione del portale è incaricato il Gestore del Sistema Informativo Integrato (SII), appartenente all'Acquirente Unico; quest'ultima è una società pubblica che, in ragione della propria natura, garantisce la terzietà e l'indipendenza dello strumento essendo per definizione autonoma rispetto agli operatori impegnati nella vendita<sup>204</sup>.

Un'ulteriore novità e vantaggio connesso al portale, previsto dall'articolo 1, comma 61, è l'istituzione di un Comitato Tecnico Consultivo, soggetto incaricato con funzioni di raccordo e rappresentazione delle eventuali richieste dei diversi portatori di interesse in merito ai contenuti del Portale. Il Comitato è composto da singoli rappresentanti appartenenti all'ARERA, al Ministero dello Sviluppo Economico, all'Autorità Garante delle Concorrenza e del Mercato, all'associazioni dei consumatori non domestici, al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) e agli operatori del mercato; inoltre, è previsto l'intervento dell'Acquirente unico come uditor<sup>205</sup>. 2

La delibera citata, con specifico riferimento ai criteri generali, stabilisce che la realizzazione del Portale possa essere distinta tra la fase di *input* o quella *output*. La fase di *input* include tutte le attività inerenti alla raccolta nonché all'inserimento delle offerte e dei

---

<sup>202</sup> Con specifico riferimento al mercato dell'energia, nel 2015 la Commissione Europea nel definire le iniziative da implementare per la realizzazione di un nuovo modello di mercato ha introdotto l'obiettivo che i consumatori abbiano accesso a uno strumento di confronto. Tale strumento deve permettere di valutare la convenienza dell'attuale contratto di fornitura rispetto alle offerte disponibili sul mercato.

<sup>203</sup> Come nota 201.

<sup>204</sup> ARERA, Documento per la consultazione 16 novembre 2017, 763/2017/R/com, *Portale per la*, cit. p. 5, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/763-17.pdf>.

<sup>205</sup> [www.arera.it](http://www.arera.it)

dati *input* necessari alla comparabilità delle offerte stesse, l'interfaccia pubblica del Portale e le modalità di consultazione dello stesso. I soggetti interessati nella fase di *input* sono: il Gestore con il compito di sviluppare e gestire il Portale e i venditori che, riconosciuti come controparti commerciali registrate al SII, hanno l'obbligo di comunicare al Gestore le proprie offerte.

In riferimento alle proposte commerciali pubblicate nel Portale, l'ARERA ha deliberato di inserire esclusivamente quelle rivolte alla generalità di tutti i clienti di piccole dimensioni e di escludere quelle riservate a particolari gruppi di soggetti dotati di specifici requisiti<sup>206</sup>, nonché le offerte con condizioni contrattuali ed economiche oggetto di negoziazione individuale. Inoltre, almeno in una prima fase di sviluppo del Portale (considerando la loro specificità) si intendono escludere le offerte rivolte ai c.d. *prosumer* e ai gruppi di acquisto<sup>207</sup>.

Coerentemente con quanto indicato nella Legge Concorrenza e, ai fini di osservare gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni per le pubbliche amministrazioni e le società partecipate<sup>208</sup>, il Portale deve essere realizzato in modalità *open data* per ciò che attiene le informazioni, i dati riportati, i principi di accesso, di utilizzo e di partecipazione<sup>209</sup>.

Gli orientamenti specifici in merito alla fase *input* e, in particolare per ciò che riguarda le modalità di inserimento delle offerte è previsto che ciascun venditore, secondo precise indicazioni tecniche da parte del Gestore, debba provvedere all'inserimento delle offerte presenti nel proprio portafoglio e all'aggiornamento delle stesse in caso di modifiche. Ulteriormente, in fase di caricamento delle offerte, il venditore deve specificare i seguenti aspetti per ciascuna offerta inserita. Il settore di riferimento: energia elettrica, gas naturale o *dual fuel*; la tipologia di cliente cui è destinata l'offerta: domestico, non domestico, condominio gas; il tipo di offerta: a prezzo fisso o variabile, oppure offerte PLACET e la disponibilità territoriale dell'offerta. Ai venditori è vietato l'inserimento di messaggi

---

<sup>206</sup> Come esempio si possono considerare escluse dal Portale le offerte riservate ai dipendenti del venditore e delle imprese appartenenti al gruppo societario del medesimo.

<sup>207</sup> ARERA, Documento per la consultazione 16 novembre 2017, 763/2017/R/com, *Portale per la cit.*, p. 16, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/763-17.pdf>.

<sup>208</sup> Obblighi sanciti dalla legge n. 190/12 e dal successivo decreto legislativo n. 33/13.

<sup>209</sup> ARERA, Documento per la consultazione 16 novembre 2017, 763/2017/R/com, *Portale per la cit.*, p. 14, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/763-17.pdf>.

pubblicitari di beni e/o servizi che non siano attinenti alle offerte di energia elettrica e gas naturale<sup>210</sup>.

Nella deliberazione 51/2018/R/com sono disciplinate le modalità di accesso degli utenti al Portale, oltre all'accesso libero attualmente disponibile, si descrive la futura predisposizione di accesso previa identificazione del cliente che sarà necessaria ai fini di un accesso sicuro per la consultazione dei dati di prelievo presenti nel SII, utili per ottenere una stima per la spesa annua più precisa<sup>211</sup>. Sempre in merito all'accesso alla pagina *web* dedicata, essa è consultabile senza alcuna forma di registrazione obbligatoria, ciò in ragione del fatto che questo permetterebbe la navigazione anche da parte degli utenti che non hanno una fornitura attiva. Inoltre, il Portale sarà raggiungibile con l'utilizzo di un'ampia gamma di dispositivi: infatti, l'ARERA prevede il prossimo sviluppo di apposite applicazioni per permettere l'accesso tramite *smartphone* e *tablet*<sup>212</sup>.

Ai fini della consultazione, nella delibera 763/2017/R/com, sono stabilite le informazioni richieste, in particolare, al momento dell'accesso l'utente dovrà specificare: la tipologia di fornitura (energia elettrica, gas naturale o *dual fuel*) e di cliente (domestico o non domestico), il comune in cui è localizzata la fornitura richiesta, il livello di prelievo annuo, il tipo di prezzo<sup>213</sup> (fisso o variabile) e, solo per l'energia elettrica, indicare la potenza impegnata specificando se la fornitura sia da prestare nell'abitazione in cui è stabilita la residenza<sup>214</sup>.

Rispetto, invece, alle modalità di selezione delle offerte, la già citata delibera 763/2017/R/com individua i criteri per l'affinamento della ricerca mediante filtri. Invero, oltre alla selezione tra offerte con prezzi fissi o variabili, si possono selezionare i seguenti parametri: per le offerte di energia elettrica è possibile differenziare o meno per fasce orarie,

---

<sup>210</sup> ARERA, Documento per la consultazione 16 novembre 2017, 763/2017/R/com, *Portale per la cit.*, p. 28 ss, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/763-17.pdf>.

<sup>211</sup> Deliberazione 1 febbraio 2018 51/2018/R/com, “*Istituzione del portale per la pubblicazione delle offerte rivolte ai clienti finali domestici e alle piccole imprese nei mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale, di cui alla legge 124/17*”, p. 21, <https://www.arera.it/allegati/docs/18/051-18.pdf>.

<sup>212</sup> ARERA, Documento per la consultazione 16 novembre 2017, 763/2017/R/com, *Portale per la cit.*, p. 17, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/763-17.pdf>.

<sup>213</sup> Qualora non si specifichi il tipo di prezzo tra cui effettuare la ricerca, il sistema effettua il calcolo della spesa per tutte le offerte disponibili, quindi sia fissi che variabili, e il cliente potrà selezionare un determinato tipo di prezzo in un momento successivo.

<sup>214</sup> ARERA, Documento per la consultazione 16 novembre 2017, 763/2017/R/com, *Portale per la cit.*, p. 19 e 20, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/763-17.pdf>.

la presenza di sconti singoli o ricorrenti, la presenza di servizi o prodotti aggiuntivi, offerte di energia rinnovabile; invece, per le offerte a prezzo variabile: la tipologia di indici impiegato e frequenza di aggiornamento, la durata del contratto e possibilità di sottoscrizione solamente *online*, la predisposizione della fattura elettronica e la richiesta di deposito cauzionale<sup>215</sup>.

In relazione ai risultati della ricerca delle offerte, la delibera 51/2018/R/com stabilisce il contenuto della pagina di sintesi delle proposte commerciali risultanti dalla richiesta, ovvero l'elenco delle offerte disposte in ordine crescente di spesa<sup>216</sup> - distinguendo tra quelle a prezzo fisso e prezzo variabile - e delle informazioni comprese nella pagina di dettaglio di ciascuna offerta (ad esempio: la descrizione dei prodotti e/o servizi aggiuntivi, gli eventuali sconti, ecc.)<sup>217</sup>.

A proposito del modello organizzativo e tecnologico per lo sviluppo del Portale Offerte sono previsti dei criteri che assicurino dei livelli prestazionali adeguati, come ad esempio attraverso aggiornamenti periodici per sostenere la flessibilità di adattamento nel tempo e per garantire la massima navigabilità del sito da parte degli utenti<sup>218</sup>.

In conformità a quanto disposto nella delibera 51/2018/R/com, il Gestore è incaricato di implementare il Portale per fasi, onde valutare meglio gli eventuali adattamenti successivi, nonché di rispettare le seguenti tempistiche<sup>219</sup>:

- 1) Entro cinque mesi dall'emanazione del provvedimento, quindi entro l'1 luglio 2018, devono essere caricate e pubblicate tutte le offerte PLACET di energia elettrica e di gas naturale da parte dei venditori che riforniscono almeno un punto sul mercato libero nella titolarità di clienti connessi in bassa tensione;

---

<sup>215</sup> ARERA, Documento per la consultazione 16 novembre 2017, 763/2017/R/com, *Portale per la*, cit., p. 25, <https://www.arera.it/allegati/docs/17/763-17.pdf>.

<sup>216</sup> Con riferimento ai criteri di calcolo della spesa annua stimata associata a ogni offerta, in base alle caratteristiche del cliente ottenute grazie alle informazioni fornite in fase di consultazione sono indicate le modalità di stima del prelievo annuo dell'utente e della sua ripartizione nel tempo. Qualora tale informazione non sia disponibile e, nel caso di offerte a prezzo variabile, la normativa ha previsto che per il calcolo del costo si prendano a riferimento i valori *forward* dell'indice di prezzo fissato nell'offerta per osservare l'andamento dei prezzi delle *commodities* nel mercato all'ingrosso.

<sup>217</sup> ARERA, *Relazione annuale*, cit., 31 marzo 2018, p. 196, [https://www.arera.it/allegati/relaz\\_ann/18/RAvolumeII\\_2018.pdf](https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/18/RAvolumeII_2018.pdf).

<sup>218</sup> ARERA, *Relazione annuale*, cit., 31 marzo 2018, p. 196, [https://www.arera.it/allegati/relaz\\_ann/18/RAvolumeII\\_2018.pdf](https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/18/RAvolumeII_2018.pdf).

<sup>219</sup> ARERA, Deliberazione 1 febbraio 2018 51/2018/R/com, *Istituzione del portale per la pubblicazione delle offerte rivolte ai clienti finali domestici e alle piccole imprese nei mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale, di cui alla legge 124/17*, p. 29, <https://www.arera.it/allegati/docs/18/051-18.pdf>.

- 2) Entro due mesi dal termine indicato al punto sopra, pertanto entro l'1 settembre 2018, è prevista la pubblicazione delle offerte di energia elettrica e gas naturale (incluse le offerte *dual fuel*) indirizzate ai clienti domestici e proposte sia dai venditori che a quella data abbiano aderito al Trova Offerte, sia da quelli che non hanno ancora aderito a quest'ultimo portale e quindi facciano richiesta al Gestore;
- 3) Entro tre mesi dalla data di cui sopra, cioè entro l'1 dicembre 2018, è prestabilita la pubblicazione nel Portale di tutte le offerte di energia elettrica, di gas naturale e *dual fuel* rivolte alla generalità degli utenti finali di piccole dimensioni, presenti sui siti *web* e/o presso sportelli fisici dei venditori, su altri siti internet e sui più rilevanti mezzi di comunicazione con copertura territoriale (almeno a livello regionale), nonché delle offerte non diffuse tramite le modalità appena descritte qualora i venditori facciano richiesta per la loro pubblicazione al Gestore;
- 4) Concludendo, con tempistiche ancora da definire con un successivo provvedimento, è predisposto il caricamento e la pubblicazione nel Portale di tutte le altre offerte residuali.

Dal 17 settembre 2018 il Trova Offerte non è più consultabile, per confrontare tutte le proposte di mercato inerenti all'elettricità e al gas naturale sul mercato libero si deve accedere al Portale Offerte. Progressivamente verrà presa in considerazione la possibilità di pubblicare nel Portale anche le offerte rivolte ai clienti *prosumer*, ad esempio coloro che hanno un pannello fotovoltaico, un mini-eolico o un dispositivo di microgenerazione, ossia quelle offerte non valutabili a prezzo fisso o a prezzo variabile; inoltre, potrebbe ospitare anche le offerte commercializzate attraverso specifici canali di vendita (porta a porta, mediante agenzia, ecc.)<sup>220</sup>.

Con l'obiettivo di promuovere la conoscenza del Portale Offerte nei confronti dei clienti finali, i venditori sono soggetti all'obbligo di pubblicare sulle proprie pagine *web* il logo del Portale e sostenere ulteriori canali promozionali, in coerenza con quanto stabilito con la delibera 746/2017/R/com<sup>221</sup>. Lo Sportello per il consumatore energia e ambiente offre un servizio gratuito di assistenza telefonica per agevolare la consultazione del Portale. Anche il

---

<sup>220</sup> ARERA, comunicato stampa del 2 febbraio 2018, *Energia: istituito il portale di comparazione online delle offerte di elettricità e gas. Entro 5 mesi pienamente confrontabili le nuovo Offerte PLACET di ogni singolo venditore, poi per fasi successive tutte le altre offerte.*

<sup>221</sup> ARERA, Deliberazione 1 febbraio 2018 51/2018/R/com, *Istituzione del portale per la pubblicazione delle offerte rivolte ai clienti finali domestici e alle piccole imprese nei mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale, di cui alla legge 124/17, p. 2*, <https://www.arera.it/allegati/docs/18/051-18.pdf>.

sito dello Sportello accoglie una sezione informativa riferita al Portale Offerte, nonché un *link* di reindirizzamento allo stesso. Inoltre, il numero verde dello Sportello deve fornire chiarimenti sulle modalità di utilizzo del Portale inserendo all'interno dell'albero fonico un'apposita opzione<sup>222</sup>.

### 3.3 Misure di contrasto alla povertà energetica

L'energia elettrica è un bene che presenta diverse peculiarità sia per ciò che concerne la sua produzione – infatti prevede costi irrecuperabili, economie di scala e di scopo – e, che in merito al consumo che richiede dei livelli minimi essenziali per condurre una vita dignitosa. Queste caratteristiche hanno da sempre motivato un intervento pubblico attivo per conseguire un'efficienza economica nella produzione, nell'equità sociale e di accesso universale nel consumo di energia<sup>223</sup>. Negli ultimi quindici anni l'incidenza della spesa energetica (per riscaldamento ed energia elettrica) delle famiglie è aumentato – come illustrato dalla figura 15 - arrivando a quasi 6 punti percentuale del totale della spesa<sup>224</sup>.

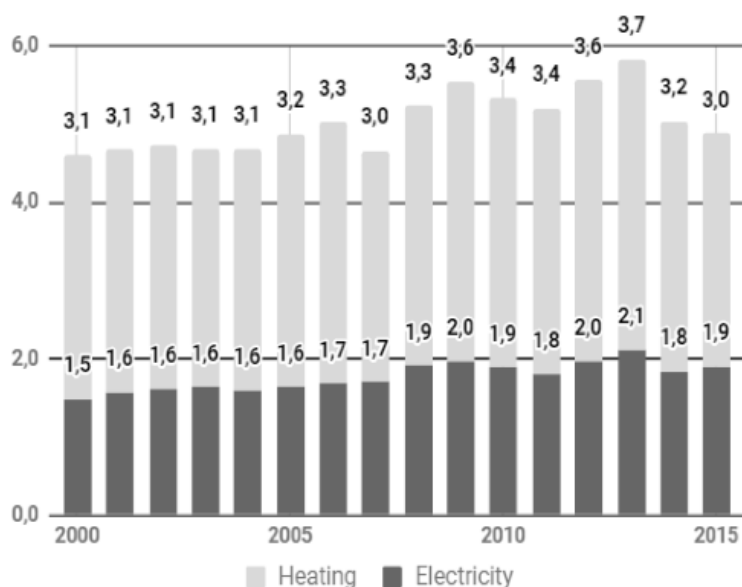


Figura 15: Quota di spesa energetica delle famiglie italiane (in % sul totale della spesa), 2015, Fonte: Stagnaro et al (Elaborazioni su dati Istat).

<sup>222</sup> Deliberazione 1 febbraio 2018 51/2018/R/com, *Istituzione del portale per la pubblicazione delle offerte rivolte ai clienti finali domestici e alle piccole imprese nei mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale*, di cui alla legge 124/17, p. 30, <https://www.arera.it/allegati/docs/18/051-18.pdf>.

<sup>223</sup> MINIACI R., SCARPA C., VALBONESI P., *Verso la definizione e la misurazione dei concetti di affordability nei servizi elettrici*, in BOFFA A., CLÒ A. (a cura di), in *Riforme elettriche tra efficienza ed equità*, Il Mulino, 2015, p. 467.

<sup>224</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 46.



I dati riportati nel lavoro di Miniaci *et al* (2015) evidenziano come la spesa energetica sia condizionata da svariati fattori: innanzitutto, la localizzazione geografica di residenza svolge un ruolo fondamentale nella determinazione della spesa per il consumo di elettricità<sup>225</sup>; similmente la composizione familiare rappresenta un determinante rilevante poiché nell'utilizzo di elettricità si registrano evidenti economie di scala; inoltre, la dotazione tecnologica delle famiglie (intesa in termini di qualità delle condizioni abitative e possesso di beni durevoli) incide in maniera significativa sulla quantità di energia prelevata<sup>226</sup>.

Il consumo di energia elettrica è contraddistinto da una bassa elasticità rispetto a variazioni di reddito e di prezzi, infatti, si è osservato che la media della spesa *pro-capite* di energia delle famiglie in stato di povertà non sia tanto differente rispetto alla media dell'intera popolazione. Negli ultimi anni, in Italia e nel resto dell'Europa, l'aumento dei prezzi dell'energia e la presenza della crisi economica hanno intensificato per molti consumatori la condizione di difficoltà d'accesso a beni essenziali come l'elettricità.

Gli elementi che devono essere tenuti in considerazione per identificare la sostenibilità dei consumi di energia elettrica sono riferiti, oltre a quelli già citati (la dimensione della famiglia in considerazione delle economie di scala, la localizzazione geografica e la dotazione delle abitazioni) all'ammontare complessivo di risorse economiche a disposizione dei gruppi familiari. In considerazione di una domanda di elettricità tipicamente anelastica (in particolare se riferita a livelli di consumo essenziali), avremo che un aumento delle tariffe energetiche può influenzare in maniera notevole la diffusione e la gravità dei problemi di sostenibilità nel consumo<sup>227</sup>.

Il concetto di sostenibilità dei consumi di energia elettrica si fonda sul presupposto che la sua incidenza sul bilancio familiare non debba superare un determinato limite; se questa soglia viene oltrepassata, la famiglia *target* presa in considerazione, si troverebbe in difficoltà a coprire la spesa per un bene essenziale come l'elettricità. Fissato il valore del limite massimo di spesa, se il prezzo per l'elettricità supera tale limite, allora ci si trova di fronte ad un caso di difficoltà d'accesso ai consumi di energia elettrica. Tale fenomeno è risultato maggiore per le famiglie meno abbienti in quanto, almeno nel breve periodo, i consumi

---

<sup>225</sup> Una famiglia composta da due membri e vive in una zona fredda spende in media 30 euro al mese a fronte dei 40 euro che paga una famiglia del Sud.

<sup>226</sup> MINIACI R., SCARPA C., VALBONESI P., *Verso la definizione, cit.*, p. 467.

<sup>227</sup> MINIACI R., SCARPA C., VALBONESI P., *Verso la definizione, cit.*, p. 456.

energetici non possono essere ridotti<sup>228</sup> e, spesso, neppure il reddito può esser incrementato. La bassa elasticità della domanda, associata all'impossibilità di compiere gli investimenti necessari per migliorare l'efficienza energetica delle proprie abitazioni, descrive il fenomeno noto in letteratura come "povertà energetica" (PE). L'emergenza della povertà energetica si manifesta con la difficoltà delle famiglie ad acquistare un paniere minimo di servizi energetici, indispensabili per il riscaldamento o il raffrescamento oltre che per la cottura dei cibi e l'illuminazione delle abitazioni, con conseguenze negative sul benessere<sup>229</sup> anche nel lungo periodo<sup>230</sup>.

La persistenza della crisi economica internazionale e gli incrementi nei prezzi dell'energia sono state oggetto di importanti attenzioni da parte della Commissione Europea a favore di quei consumatori, i c.d. "*vulnerable consumers*", che hanno a disposizione un basso reddito e/o possiedono determinate caratteristiche – per esempio, le famiglie numerose e/o con membri portatori di handicap, anziani disabili, ecc. – che potrebbero riscontrare difficoltà a sostenere la spesa per un consumo energetico a livelli adeguati. Molteplici studi e contributi della letteratura economica illustrano le variazioni nel benessere dei consumatori come risultato di riforme e cambiamenti nell'offerta delle *utility*. Nello specifico, tali analisi approfondiscono lo studio di riforme, solitamente nazionali, adottate per promuovere la sostenibilità della spesa inerente a livelli essenziali di consumo di *utility* (i c.d. "misure di *affordability*"). Nell'individuare la definizione delle misure di *affordability* i *policy maker* devono tener conto sia delle variabili proprie dell'offerta – ossia il prezzo di vendita, la tecnologia di produzione e le condizioni del servizio – sia delle preferenze dei consumatori nell'utilizzo di tali servizi, nonché dei condizionamenti esterni dovuti a fattori locali (aree climatiche, tipologia di abitazioni) e sociali (numerosità del nucleo familiare, presenza di bambini, anziani e/o portatori di handicap, ecc.)<sup>231</sup>.

---

<sup>228</sup> Diversi interventi dei *policy maker*, nell'implementazione dei programmi per favorire la sostenibilità dei consumi di elettricità e valutare il loro costo, prendono come dato di riferimento non i consumi effettivi ma quelli standard, ossia la quantità considerata necessaria per condurre un livello di vita decoroso e per evitare fenomeni di esclusione sociale.

<sup>229</sup> Si valutino le conseguenze sul benessere dei bambini che crescono in un ambiente poco salubre o alle difficoltà di apprendimento dovute allo studio in ambienti non adeguatamente riscaldati e illuminati.

<sup>230</sup> *Strategia energetica Nazionale 2017*, p. 223, disponibile all'url: [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo\\_della\\_StrategiaEnergeticaNazionale\\_2017.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo_della_StrategiaEnergeticaNazionale_2017.pdf)

<sup>231</sup> MINIACI R., SCARPA C., VALBONESI P., *Verso la definizione, cit.*, p. 456.

Nell'ambito del c.d. *Winter Package (Clean Energy For All Europeans)* e della seconda comunicazione sulla *Energy Union* (EC 2017) si sono posti obiettivi per l'attivazione di politiche a sostegno dei *vulnerable consumers*, lasciando ai regolatori nazionali la discrezionalità di individuare le famiglie sulle quali concentrare gli interventi. A tale scopo è stato istituito da gennaio 2018 un Osservatorio Europeo sulla Povertà Energetica (ONPE) per favorire il coordinamento e lo scambio di pratiche per affrontare il fenomeno della povertà energetica. Inoltre, ogni stato autonomamente si deve dotare di uno strumento ufficiale per monitorare il fenomeno della PE e comunicare periodicamente i risultati ottenuti nell'ambito dei *Progress report* dei Piani integrati di clima ed energia<sup>232</sup>.

Il primo paese ad affrontare la problematica della povertà energetica in maniera organica è stato Regno Unito. Ancora agli inizi degli anni novanta, la Gran Bretagna ha codificato il fenomeno approntandone una definizione e introducendo una regola per misurarlo. Tale ultimo aspetto è stato recentemente riformato e, in seguito, sono state adottati degli strumenti di contrasto<sup>233</sup>. Al contrario, l'approccio adottato in merito a tale problematica nel nostro Paese è abbastanza recente e dispersivo. Nel 2007, in associazione alle già esistenti detrazioni per le ristrutturazioni edilizie, è stata introdotta una detrazione fiscale per favorire le riqualificazioni energetiche degli edifici, il c.d. "ecobonus". Tale strumento non risulta adeguato per tutelare le fasce più deboli in quanto presuppone la disponibilità finanziaria da parte delle famiglie che vogliono effettuare l'investimento. Per includere nel perimetro dell'ecobonus anche le numerose famiglie in PE, con la Legge di Bilancio 2017, il legislatore ha esteso agli Istituti autonomi per le case popolari e introdotto, limitatamente alle parti comuni e lavori condominiali, la possibilità di cessione della detrazione per le riqualificazioni energetiche (il c.d. "ecobonus")<sup>234</sup>. Inoltre, sin dal 2009 (anno caratterizzato da elevati prezzi del greggio), esistono due strumenti di contrasto alla povertà energetica, i c.d. "bonus elettrico e gas". Entrambi i *bonus* prevedono un contributo erogato sotto forma di sconto direttamente operativo in bolletta alle famiglie connesse alla rete di distribuzione gas/elettricità capaci di attestare, con la scheda ISEE, un reddito inferiore a una certa soglia (dall'1 gennaio 2017 pari a euro 8.107,50<sup>235</sup>). La somma scontata varia in base al numero di componenti per nucleo

---

<sup>232</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization, cit.*, p. 47.

<sup>233</sup> Per approfondimenti vedi nota 234

<sup>234</sup> *Strategia energetica Nazionale 2017*, p. 224 e 225, disponibile all'url: [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo\\_della\\_StrategiaEnergeticaNazionale\\_2017.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo_della_StrategiaEnergeticaNazionale_2017.pdf)

<sup>235</sup> Modifica introdotta con il D.M. 29 dicembre 2016.

familiare e, nel caso di *bonus* gas, si tiene conto del tipo di utilizzo (cottura e acqua calda sanitaria/riscaldamento) e della zona climatica. Esiste, inoltre, un *bonus* elettrico, indirizzato alle famiglie in cui uno o più membri siano affetti da una grave malattia che costringe l'utilizzo di apparecchiature elettromedicali indispensabili per il mantenimento in vita, somministrato indipendentemente dal valore ISEE<sup>236</sup>.

L'ARERA ha segnalato che nel 2014 (in base alla soglia ISEE in vigore) solamente un terzo delle famiglie, in possesso dei requisiti, hanno effettivamente richiesto i *bonus*, a fronte di una totalità di circa 3,9 milioni di nuclei in PE. Infatti, a oggi, non esiste una definizione ufficiale della povertà energetica, altrettanto una soglia di misura per la sua quantificazione. Alla luce di ciò, non è possibile individuare i soggetti che si trovano in condizioni di PE e, di conseguenza, né valutare l'efficacia degli strumenti esistenti<sup>237</sup>. Alcuni studi hanno messo in discussione l'efficacia degli attuali *bonus*, rilevando la loro scarsa capacità di selezionare gli effettivi beneficiari che si trovano in condizioni di povertà energetica, situazione subordinata ai requisiti per l'accesso, ovvero la soglia del reddito ISEE e la connessione alla rete elettrica/gas. Invero, sono escluse dai benefici del *bonus* le famiglie che si riscaldano come mezzi alternativi al metano gasdotto e, naturalmente, quelle che sono sprovviste di impianto di riscaldamento. Proprio fra questi ultimi soggetti si identificano i consumatori più vulnerabili in quanto in forte deprivazione materiale e rappresentanti i potenziali beneficiari di strumenti di contrasto alla PE, tali da non potersi permettere né l'investimento iniziale in beni durevoli (come gli impianti di riscaldamento/raffrescamento) né il pagamento delle bollette<sup>238</sup>.

La tutela delle famiglie in condizioni di disagio economico e il miglioramento del sistema di vigilanza e informazione a tutela dei consumatori finali rappresentano delle priorità in capo all'ARERA da attuare nel periodo di transizione verso la completa liberalizzazione del mercato elettrico. Alla luce di queste considerazioni, la Legge Concorrenza prevede un ridisegno delle regole del mercato *retail* con l'introduzione di interventi di *policy* che nel breve periodo moderino la povertà energetica, mentre nel medio termine offrano una soluzione di efficientamento energetico. In particolare, la Legge Concorrenza, l'articolo 1,

---

<sup>236</sup> *Strategia energetica Nazionale 2017*, p. 223 e 224, disponibile all'url: [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo\\_della\\_StrategiaEnergeticaNazionale\\_2017.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo_della_StrategiaEnergeticaNazionale_2017.pdf).

<sup>237</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 47.

<sup>238</sup> *Strategia energetica Nazionale 2017*, p. 224, disponibile all'url: [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo\\_della\\_StrategiaEnergeticaNazionale\\_2017.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo_della_StrategiaEnergeticaNazionale_2017.pdf).

commi 75-77 (Riforma del *bonus* elettrico e gas)<sup>239</sup> descrive gli interventi da attuare per migliorare la struttura dei *bonus* esistenti e aumentarne l'efficacia, sia in termini di raggiungimento di un *target* più preciso, sia in termini di un miglior uso delle risorse disponibili<sup>240</sup>. I commi 75, 76 e 77 assegnano al MISE l'emanazione di un decreto per la disciplina delle modalità di erogazione del *bonus* elettrico e del gas in favore dei clienti economicamente svantaggiati.

Il comma 75 investe il MISE del potere di adottare, sentita l'ARERA ed entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge Concorrenza, un decreto ai fini di predisporre le politiche di sostegno per i clienti economicamente svantaggiati e/o coloro che hanno membri della famiglia in gravi condizioni di salute e necessitano dell'utilizzo di apparecchiature salvavita. Ai sensi del successivo comma 76, il decreto summenzionato disciplina le modalità di assegnazione dei benefici economici individuali, anche alternative rispetto alla compensazione della spesa. Prevede, inoltre, nell'ambito dello stesso decreto di unificare gli esistenti bonus, elettrico e gas, in una corresponsione congiunta mantenendo l'attuale sistema di finanziamento. Il comma 77, invece, precisa che sino alla data di entrata in vigore del nuovo decreto si continui ad applicare la disciplina vigente.

Il superamento della maggior tutela è oggetto di preoccupazione da parte di molti, con la cessazione della tutela di prezzo, che rappresenta una forma di garanzia, si manifesta il presunto rischio nei confronti dei consumatori più deboli e meno sofisticati. Nello stesso tempo, la maggior tutela rappresenta uno strumento troppo debole, esso favorirebbe il *disengagement* dei consumatori e li escluderebbe dalla protezione implicita derivante dalla concorrenza nel mercato *retail*; e troppo ampio, in quanto è rivolto alla totalità dei consumatori, una platea eccessivamente vasta senza indentificare i consumatori più vulnerabili e bisognosi d'aiuto<sup>241</sup>.

Alla luce di quanto esposto sopra, si deduce che, proprio ora nella fase di transizione verso la totale liberalizzazione del mercato elettrico, risulta essenziale adottare correttamente misure di contrasto alla povertà energetica. A tal fine, nell'ambito della Strategia Energetica Nazionale 2017 vengono elencate una serie di misure sistematiche da adottare<sup>242</sup>:

---

<sup>239</sup> Legge Concorrenza, commi 75, 76 e 77.

<sup>240</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 48.

<sup>241</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 24.

<sup>242</sup> *Strategia energetica Nazionale 2017*, p. 226 e 227, disponibile all'url: [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo\\_della\\_StrategiaEnergeticaNazionale\\_2017.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo_della_StrategiaEnergeticaNazionale_2017.pdf).

- In linea con quanto stabilito nel *Clean Energy Package*, è opportuno scegliere una “misura ufficiale” per definire la povertà energetica, intesa come la difficoltà ad acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici, oppure quando l’accesso ai servizi energetici prevede una distrazione di risorse superiore a una soglia predefinita.
- Con lo scopo di valutare l’efficienza degli strumenti impiegati e formulare proposte di miglioramenti, si suggerisce di istituire un Osservatorio nazionale sulla povertà energetica;
- In riferimento alle indicazioni del *Winter Package*, appare opportuno definire una strategia nazionale di contrasto alla povertà energetica con lo scopo di valutare e coordinare gli strumenti esistenti.

In conclusione, rispetto alle opportunità offerte dalla legge per la concorrenza, è possibile privilegiare una politica adatta che, attraverso la riforma dei *bonus* esistenti, utilizzi le seguenti direttrici d’intervento<sup>243</sup>:

1. Raggruppare gli esistenti *bonus* elettrico e gas in unico *bonus* energia, conservando il sistema di finanziamento corrente (oneri generali di sistema);
2. Determinare l’importo del *bonus* considerando esclusivamente la zona climatica del comune di residenza e l’ISEE, senza tenere conto quindi del numero dei membri familiari e con un importo decrescente rispetto all’ISEE;
3. Aumento dell’importo del *bonus*, sufficiente per coprire un trimestre di spesa energetica media per una famiglia composta da 4 membri, corrispondente ai costi di riscaldamento in inverno o di raffrescamento in estate;
4. Includere nel *bonus* anche le famiglie in condizioni di disagio economico ma sprovviste di impianti di riscaldamento, adottando come unico criterio di accesso l’ISEE;
5. Concessione automatica del *bonus* elettrico e gas quando il valore dell’ISEE attestato non supera i limiti previsti per l’accesso, attraverso l’interoperabilità delle banche dati esistenti; effettuare l’erogazione dei *bonus* mediante l’accredito su una *social card* (ad esempio, la carta acquisti) in modo da semplificare il meccanismo.

La tabella sotto riportata - tratta da Stagnaro *et al* (2017) - mette a confronto l’ipotesi di un nuovo *bonus* energia e le relative somme erogate con gli attuali *bonus* elettrico e gas. Per

---

<sup>243</sup> *Strategia energetica Nazionale 2017*, p. 225, disponibile all’url: [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo\\_della\\_StrategiaEnergeticaNazionale\\_2017.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo_della_StrategiaEnergeticaNazionale_2017.pdf).

omogeneità di raffronto, il tetto ISEE non è aggiornato e resta pari ad euro 7.500 (contro il nuovo limite pari a euro 8107,50)<sup>244</sup>.

Zona climatica	Valore medio bonus esistenti		Proposta nuovo Bonus Energia					
	euro	%	euro	%	euro	%	euro	%
			<b>Isee&lt;2500</b>		<b>2500&lt;Isee&lt;4000</b>		<b>4000&lt;Isee&lt;7500</b>	
A/B	154	16	240	25	200	21	154	16
C	172	18	240	25	200	21	172	18
D	204	18	291	25	243	21	204	18
E	236	18	336	25	280	21	236	18
F	279	19	375	25	313	21	279	19
<b>Media</b>	<b>232</b>	<b>18</b>	<b>307</b>	<b>25</b>	<b>262</b>	<b>21</b>	<b>232</b>	<b>18</b>

Figura 16: Confronto tra attuali bonus e il nuovo Bonus Energia (euro e percentuali della spesa mediana), 2017, Fonte: Stagnaro et al (Elaborazioni su dati Istat).

### 3.4 Forme di regolamentazione dei prezzi dell'energia elettrica in Europa

La modifica dei modelli di gestione del mercato elettrico a livello europeo è stata legittimata e guidata da politiche nazionali coerenti con gli obiettivi imposti dalla legislazione comunitaria.

Per analizzare il grado di apertura dei mercati dell'energia di seguito verranno riportati i risultati di tre indici diversi: il *Product Market Regulation* (PMR) dell'Ocse, l'indice delle liberalizzazioni dell'Istituto Bruno Leoni e l'*Acer Retail Competition Index* (ARCI). È opportuno evidenziare che l'ARCI si riferisce ai soli mercati *retail*, mentre gli altri due riportano dati del mercato all'ingrosso.

Sebbene siano state utilizzate metodologie diverse, i tre indici, relativi al grado di apertura del mercato, presentano un elevato grado di correlazione, questa caratteristica dimostra la coerenza dei risultati ottenuti<sup>245</sup>.

<sup>244</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 49.

<sup>245</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 12.

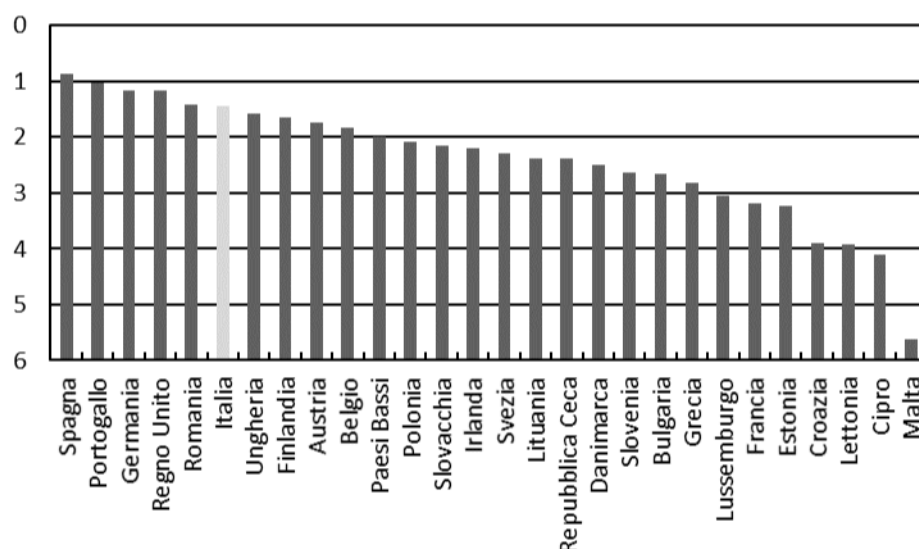


Figura 17: Indice di regolamentazione (PMR) nel settore elettrico, 2013, FONTE: Stagnaro et al (Elaborazioni su dati Ocse).

L'indice di *Product Market Regulation*, calcolato periodicamente dall'Ocse e riportato in Figura 17, sintetizza i risultati delle risposte fornite dai Governi nazionali al questionario formulato dall'organizzazione di Parigi. Tale indice, riferito solo per gli stati dell'UE, si basa su tre elementi: mancanza di barriere all'ingresso per quanto riguarda la libertà di accesso e la terzietà delle reti; la proprietà pubblica, ossia la presenza dello Stato nel capitale dei principali operatori; struttura di mercato e grado di integrazione verticale<sup>246</sup>.

<sup>246</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 15.



	Generazione [0-10]	Reti [0-10]	Retail [0-10]	index [0-100]
Austria	6,8	5,5	5,2	72
Belgio	6,9	8,0	7,0	90
Bulgaria	5,3	5,5	1,9	51
Cipro	4,9	2,0	1,9	36
Croazia	nd	nd	nd	nd
Danimarca	4,8	8,0	5,2	73
Estonia	5,4	8,0	3,0	66
Finlandia	7,2	8,0	7,9	95
Francia	5,6	5,5	2,9	57
Germania	7,5	5,5	7,4	85
Grecia	5,1	5,5	2,7	54
Irlanda	5,9	5,5	6,4	73
Italia	6,5	8,0	5,1	79
Lettonia	5,9	6,5	1,9	58
Lituania	7,3	10,0	1,9	77
Lussemburgo	7,4	5,0	2,8	62
Malta	5,2	0,0	2,0	31
Paesi Bassi	6,2	10,0	7,2	95
Polonia	7,1	8,0	3,3	74
Portogallo	6,4	8,0	7,2	88
Regno Unito	8,1	8,0	8,0	100
Repubblica Ceca	6,5	8,0	4,7	78
Romania	7,3	8,0	2,8	73
Slovacchia	4,4	8,0	3,4	63
Slovenia	6,7	8,0	4,7	78
Spagna	7,4	8,0	6,3	89
Svezia	6,3	10,0	7,2	96
Ungheria	6,4	5,5	3,9	65

Figura 18: Indice di liberalizzazione del settore elettrico, 2017, Fonte: IBL.

L'indice delle liberalizzazioni dell'Istituto Bruno Leoni<sup>247</sup>, aggiornato con cadenza annuale e riportato in Figura 18, esamina le variabili – sia quantitative, che qualitative – delle varie fasi della filiera. Infatti, prende come riferimento i mercati all'ingrosso, trasmissione, distribuzione e mercati finali della vendita. Per ricostruire un indicatore sul grado di liberalizzazione dei mercati, per ciascun segmento della filiera, analizza diverse variabili, ad esempio, gli indici di concentrazione, la presenza pubblica nel capitale delle imprese, i livelli di separazione delle *essential facility*, i tassi di *switching*. Il paese più liberalizzato dell'UE viene individuato con il punteggio massimo 100 e nel 2017 corrisponde a Gran Bretagna.

Questo indicatore mostra<sup>248</sup> che lo Stato più liberalizzato rimane UK (100), seguita dalla Svezia (96) e dalla Finlandia e Paesi Bassi con un punteggio normalizzato a 95. Un buon punteggio lo conseguono il Belgio (90), la Spagna (89), il Portogallo (88) e la Germania (85). È opportuno evidenziare che il primato inglese potrebbe venir meno nei prossimi anni, si sta valutando l'opzione di reintrodurre la regolamentazione dei prezzi; inoltre, il tasso di

<sup>247</sup> STAGNARO Carlo e DEL PRATO Francesco (2017)

<sup>248</sup> Per un approfondimento sul valore degli indici si consulti STAGNARO C. (a cura di), *Indice delle Liberalizzazioni 2017*, IBL Libri, p. 47 ss, ([http://www.brunoleonimedia.it/public/Indice\\_Libs/2017/Indice2017.pdf](http://www.brunoleonimedia.it/public/Indice_Libs/2017/Indice2017.pdf)).

*switching*, pur rimanendo il più elevato di Europa, si sta riducendo. I paesi meno liberalizzati, invece, sono Malta (31) e Cipro (36), dove la concorrenza risulta penalizzata dalla natura insulare e dalle piccole dimensioni dei rispettivi paesi.

L'Italia si classifica nella parte alta della graduatoria, al nono posto con un punteggio pari a 79. Il risultato è dovuto alla bassa concentrazione del mercato e alla quota di energia sussidiata, inferiore agli altri Stati membri, nello stesso tempo si contraddistingue per un numero relativamente ridotto di operatori di dimensioni medio-grandi e per la forte presenza del pubblico nell'azionariato dell'operatore *incumbent*. Per ciò che concerne il mercato elettrico al dettaglio, l'indicatore mostra che quello italiano non sia ancora pienamente sviluppato. Nelle prossime edizioni dell'Indice si ipotizza di vedere dei punteggi più elevati in vista del superamento della maggior tutela<sup>249</sup>.

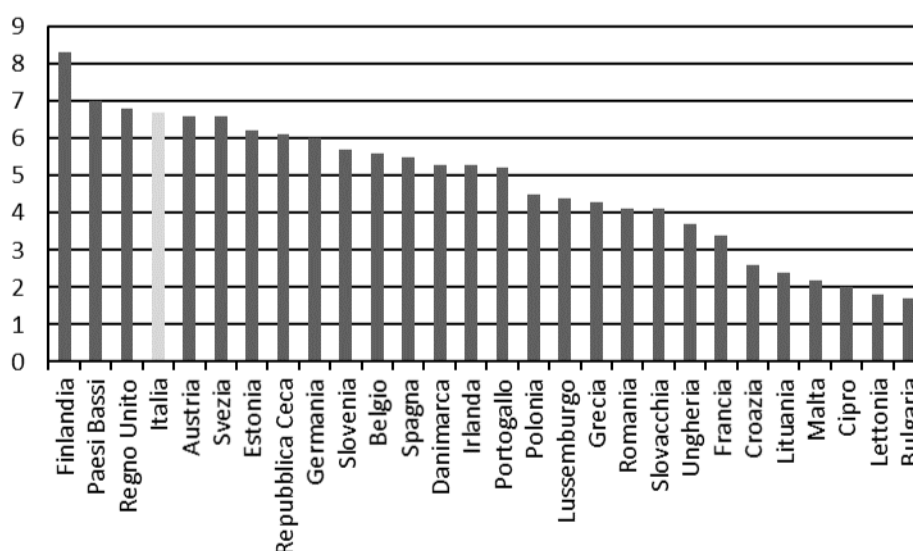


Figura 19: *Indice Acer Retail Competition Index (ARCI)*, 2016, Fonte: Stagnaro et al (elaborazioni su dati Acer/Ipa).

L'indice *Acer Retail Competition Index* sviluppato dall'Acer e riportato in Figure 19 si concentra solamente sui dati dei mercati al dettaglio e sulle questioni inerenti ai consumatori. Tale indicatore analizza, inoltre, gli sviluppi dell'integrazione del mercato all'ingrosso del gas, dell'elettricità e delle problematiche riguardanti l'accesso alla rete. Per lo sviluppo dell'Archi viene seguito il modello struttura-condotta-*performance* tenendo conto di indicatori quali gli indici di concentrazione, il numero di operatori attivi sul mercato e le barriere

<sup>249</sup> STAGNARO C. (a cura di), *Indice delle Liberalizzazioni 2017*, IBL Libri, p. 47 ss, ([http://www.brunoleonimedia.it/public/Indice\\_Libs/2017/Indice2017.pdf](http://www.brunoleonimedia.it/public/Indice_Libs/2017/Indice2017.pdf))

all'ingresso (struttura), l'attività di *entry/exit*, nonché i tassi di *switching* dei consumatori (condotta), i prezzi, la qualità dei servizi offerti e i margini (*performance*)<sup>250</sup>.

Per individuare il grado di apertura del mercato *retail* dell'energia è opportuno identificare il livello di *engagement* dei consumatori – fattore decisivo per il successo delle liberalizzazioni – ossia quantificare l'attività di *switching*.

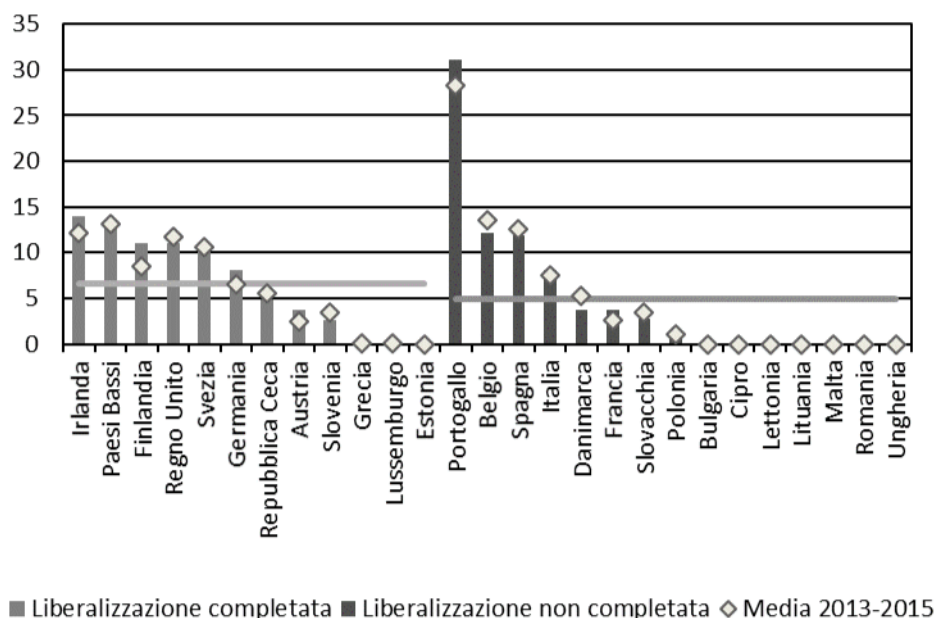


Figura 20: Tassi di *switching* degli Stati membri dell'UE nel 2015 e media nel triennio 2013 – 2015, 2017, Fonte: Stagnaro et al (elaborazioni dati Acer).

Come si può osservare nella Figura 20, nel 2015, il tasso di *switching* medio nei paesi membri dell'UE, distinguendo tra paesi che hanno completato il processo di liberalizzazione e quelli che non lo hanno ancora compiuto, era pari al 5,7%<sup>251</sup>. Escludendo il caso del Portogallo, i Paesi che registrano un punteggio più alto negli indici presentati sopra si individua un maggior dinamismo dei consumatori; infatti, un'elevata attività di *switching* è di norma associata alla possibilità di ottenere maggiori risparmi.

Tra i paesi che non hanno ancora completato il processo di liberalizzazione dei mercati *retail*, tra cui Spagna, Portogallo, Danimarca, Polonia, Lituania, Romania e Italia (con

<sup>250</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 15.

<sup>251</sup> Nel caso del Portogallo il tasso di *switching* è particolarmente elevato, con un valore di 31,1% nel 2015 e 28,3% in media nel triennio 2013-2015, dovuto all'applicazione di una tariffa maggiorata ai clienti che alla data della definitiva liberalizzazione non abbiano scelto un fornitore sul mercato libero. La soluzione adottata dal Portogallo è simile al Servizio di Salvaguardia previsto dalla legge n. 124/17 per l'Italia, con l'eccezione dell'applicazione di tariffe più alte, scelta che pone a rischio l'equità di trattamento dei clienti finali.

l'entrata in vigore della Legge per la concorrenza), hanno avviato un processo di totale deregolamentazione dei prezzi. Come si può notare dalla figura 20, i mercati più aperti tendono ad avere tassi di *switching* più alti; inoltre, quelli liberalizzati da più tempo registrano *performance* migliori rispetto alle realtà regolamentate<sup>252</sup>.

Coerentemente con quanto detto sopra, nei paesi con i mercati finali dell'energia liberalizzati da più tempo si riscontra sia una maggiore mobilità della domanda, sia un potenziale di risparmio più alto caratterizzato da prezzi inferiori (a parità di potere d'acquisto) pertanto, ipoteticamente, un primo segnale di attuazione della liberalizzazione consiste in un abbassamento dei prezzi per gli utenti finali<sup>253</sup>.

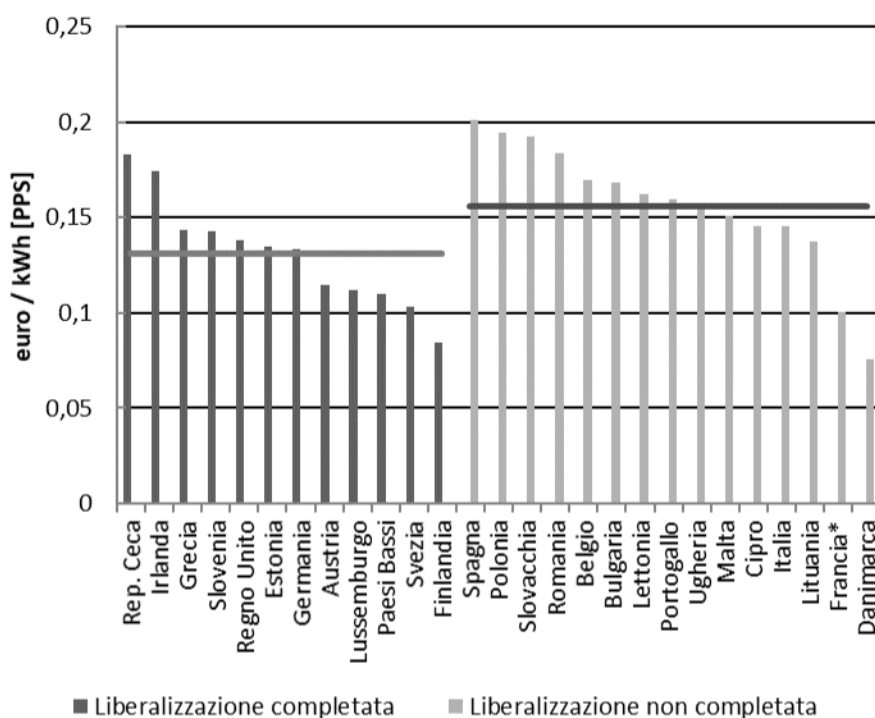


Figura 21: Prezzi dell'energia elettrica per i consumatori finali degli Stati membri dell'UE, secondo semestre 2016), 2017, Fonte: Stagnaro et al.

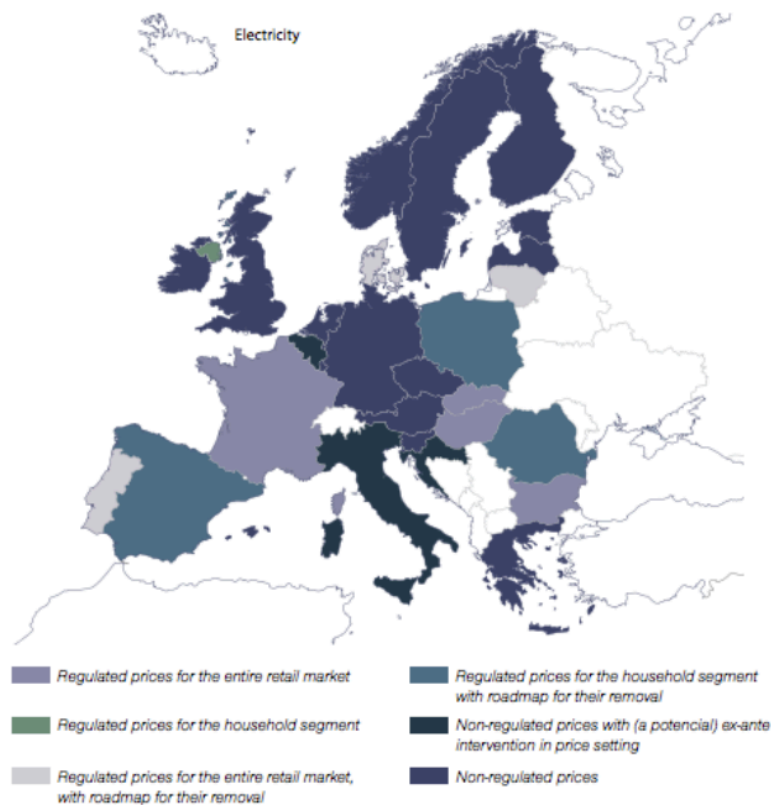
### 3.5 Confronto con gli Stati Membri

La maggior parte dei mercati energetici degli Stati Membri dell'Unione Europea, in attuazione delle direttive che si sono susseguite dal 1996 al 2009 col fine di riorganizzare il mercato interno dell'energia, sono stati liberalizzati, anticipando le norme della Commissione

<sup>252</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 16 e 17.

<sup>253</sup> STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization*, cit., p. 17.

in alcuni casi. La figura<sup>254</sup> riportata di seguito mostra la mappatura della regolamentazione del mercato energetico *retail* in Europa nel 2015; si evince che, a quella data, la Francia è uno degli ultimi paesi a mantenere il regime di regolamentazione dei prezzi dell'energia<sup>255</sup>.



Source : ACER, CEER, Market Monitoring Report 2015, 9 novembre 2016

Figura 22: Stato di liberalizzazione mercati energetici retail nei Paesi europei, 2017, Fonte: De Ladoucette et al (2017)

L'esperienza del caso francese mette in evidenza una serie di parallelismi tra il modello di gestione del mercato elettrico di questo Paese e quello italiano: entrambi hanno adottato delle politiche simili dal momento della nazionalizzazione a quando si è promossa l'apertura dei mercati alla concorrenza. L'analogia che coinvolge l'intera politica del settore energetico dei due Paesi è caratterizzata dalla presenza di un monopolista pubblico nel segmento della generazione e distribuzione di elettricità (rispettivamente EdF per la Francia ed Enel per l'Italia), viene a mancare dopo la liberalizzazione dei mercati energetici. L'Italia promuove

<sup>254</sup> È interessante osservare che l'Italia ha un regime *non – regulated prices* anche se di fatto ha un prezzo regolato. Questa peculiarità è dovuta ad una scelta implementata dall'ARERA.

<sup>255</sup> DE LADOUCKETTE F., MARTIMORT D., MARTUCCI F., PERRI P., POUYET J., *La suppression des tarifs réglementés de vente d'électricité: pertinence et modalités*, Altermind, 2017, p. 69.

ampiamente l'apertura alla concorrenza nei mercati elettrici, mentre Francia dimostra una certa resistenza nel recepire le direttive europee.

La produzione di energia elettrica francese venne nazionalizzata nel 1946, nello stesso anno fu fondata l'azienda statale EdF (*Electricité de France*), dopo la nazionalizzazione delle piccole imprese locali impegnate nella generazione, trasporto e distribuzione di elettricità, e l'istituzione di un monopolio legale verticalmente integrato.

In recepimento della direttiva 96/92/CE, con la legge n. 108 del febbraio 2000, fu intrapresa la liberalizzazione del settore elettrico francese. Nonostante l'avvio di questo processo di apertura del mercato alla concorrenza, l'EdF rimaneva integrata verticalmente e, solamente in seguito alle richieste da parte della Comunità Europea, fu istituita un'autorità di regolazione indipendente, ovvero la *Commission de Régulation d'Electricité* (CRE).

Nel 2004, il mercato elettrico francese fu aperto a tutte le imprese a prescindere dai livelli di consumo, e nel 2007 tale apertura fu estesa anche ai consumatori domestici. Nel 2007 il mercato energetico francese ha un completo grado di apertura alla concorrenza, ma questa è solo una condizione "teorica" prevista dalla legge. Difatti, il processo di liberalizzazione del mercato francese percorre un cammino molto lento, il grado di apertura "reale", intesa come la percentuale dei consumatori che hanno scelto le offerte di un operatore diverso da quelle dell'*incumbent*, è davvero molto bassa<sup>256</sup> (1%)<sup>257</sup>. Come si evince dalla figura sotto riportata, nel 2017, solo il 50% dei francesi è a conoscenza della possibilità di cambiare operatore, mentre il 53% afferma di conoscere la procedura necessaria per cambiare rivenditore; da ultimo, il 17% di loro è informato dell'eventuale risparmio di spesa conseguente<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> La percentuale di *switching* è aumentata temporaneamente a 5% all'inizio del 2016 a seguito della mobilità dei clienti con potenza superiore a 36 KVA.

<sup>257</sup> A riguardo si veda, CRETÌ A., *Mercato elettrico francese: il lento cammino della liberalizzazione*, 01 agosto 2017, disponibile online al sito: <https://rienergia.staffettaonline.com/>.

<sup>258</sup> DE LADOUCKETTE F., MARTIMORT D., MARTUCCI F., PERRI P., POUYET J., *La suppression, cit.*, p. 51 - 53.



Source : Médiateur national de l'énergie & Audit Market, Baromètre Energie-Info du médiateur national de l'énergie, 2017

Figura 23: Informazioni del consumatore sul diritto di cambiare operatore (2007-2017), 2017, Fonte: De Ladoucette et al (2017)

Come accade anche in Italia<sup>259</sup>, il periodo di transizione per il superamento delle tutele di prezzo dell'energia in Francia è accompagnato da una campagna informativa di massa. Nello specifico, nel periodo di transizione, sotto il controllo di CRE, il consumatore deve essere guidato attraverso informazioni chiare e complete sui benefici del fine tutela e sulle tipologie di offerte esistenti, attraverso canali nazionali e locali (come spot televisivi, radio, ecc.), la trasmissione di lettere di avviso da parte delle autorità pubbliche, predisposizione di *call center* e siti *web*, inserimento di messaggi nelle bollette elettriche<sup>260</sup>. Infine, la fine della regolamentazione dei prezzi conferma l'adozione di programmi di assistenza sociale nei confronti dei consumatori francesi vulnerabili. A partire da gennaio 2018 viene erogato, a favore di 4 milioni di utenti (contro i 3 milioni prima della liberalizzazione), un sussidio economico a seconda della fascia di reddito<sup>261</sup>.

Il Regno Unito è il primo Paese europeo ad aver completato la liberalizzazione del mercato elettrico: le riforme furono intraprese ancora prima dell'emanazione delle direttive comunitarie. Sin dalle origini, dal 1947, il settore elettrico inglese era stato organizzato sotto forma di monopolio verticalmente integrato, guidato dall'azienda statale *British Electricity Authority*. L'avvio del processo di liberalizzazione si colloca alla fine degli anni '80, in un contesto di privatizzazione di tutte le aziende pubbliche caratterizzate da un operato inefficiente. L'emanazione dell'*Electricity Act* nel 1989 costituisce il primo *step* del processo di liberalizzazione del mercato energetico.

<sup>259</sup> In Italia in merito alla campagna informativa multimediale post tutela, l'unica iniziativa ad oggi attivata è l'accordo Rai – ARERA.

<sup>260</sup> DE LADoucETTE F., MARTIMORT D., MARTUCCI F., PERRI P., POUYET J., *La suppression*, cit., p. 53.

<sup>261</sup> DE LADoucETTE F., MARTIMORT D., MARTUCCI F., PERRI P., POUYET J., *La suppression*, cit., p. 44.

Nonostante la Gran Bretagna sia stata il “pioniere” delle liberalizzazioni del settore energetico in Europa rappresentando un esempio per gli altri paesi membri, non sono mancati i problemi collegati al processo. Seconda una ricerca del 2015, il 90% del mercato elettrico britannico è detenuto dalle c.d. “*Big Six*”, ovvero le sei principali compagnie che controllano il mercato senza alcuna divisione proprietaria tra le attività di generazione e quelle di distribuzione dell’energia (vedi figura 24). L’alta concentrazione del mercato e la bassa integrazione con i mercati esteri non ha raggiunto i risultati sperati dalla liberalizzazione inglese<sup>262</sup>.

FOURNISSEURS	PARTS DE MARCHÉS
BRITISH GAS	22%
SSE	14%
E.ON	13%
EDF	12%
SCOTTISH POWER	11%
RWE NPOWER	10%
FIRST UTILITY	3%
OVO	2%
UTILITA	2%
UTILITY WAREHOUSE	2%
CO-OPERATIVE ENERGY	1%
SMALL SUPPLIERS	8%

Source : Ofgem, Electricity supply market shares by company: Domestic (GB)

Figura 24: Le principali compagnie del mercato elettrico britannico (secondo trimestre 2017), 2017, Fonte: De Ladoucette et al (2017)

A subire le conseguenze da questa situazione sono stati ovviamente i consumatori, i quali si sono ritrovati dei prezzi al consumo dell’elettricità, negli ultimi dieci anni, aumentati del 75% (e del 125% per quanto riguarda il costo del gas naturale). Per ovviare a questa problematica l’*Antitrust* inglese ha imposto l’introduzione in via transitoria del “*price cap*”, ossia un sistema fondato su una soglia massima di prezzo tariffario applicabile<sup>263</sup>.

A febbraio di quest’anno il governo inglese ha presentato un disegno di legge che introduce l’estensione del *price cap* a favore di undici milioni di famiglie<sup>264</sup>, sconto<sup>265</sup>

<sup>262</sup> DE LADoucETTE F., MARTIMORT D., MARTUCCI F., PERRI P., POUYET J., *La suppression*, cit., p. 70 e 71.

<sup>263</sup> VERONELLI E., Il Fatto Quotidiano, 17 luglio 2015, *Bollette, in Inghilterra liberalizzazione non funziona. Servono tetti a prezzi, disponibile online: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/07/17/bollette-in-inghilterra-liberalizzazione-non-funziona-servono-tetti-a-prezzi/1876814/#>.*

<sup>264</sup> AGERHOLM H., Independent, 26 febbraio 2018, “*Energy price cap: Government to introduce legislation to limit how much power firms can charge*”, disponibile online:



destinato inizialmente ai proprietari che non hanno mai cambiato fornitore per motivi tecnici o burocratici riscontrati in fase di passaggio e, successivamente, a favore di coloro che nonostante abbiano cambiato fornitore non siano riusciti ad avere un risparmio. Il tetto fisso del limite di prezzo diventerà operativo dalla fine di dicembre di quest'anno e rimarrà inalterato fino al 2023. Secondo l'Ofgem (organismo regolatore dell'energia nel Regno Unito) l'iniziativa ha come obiettivo di imporre ai fornitori di abbassare i prezzi in modo che i consumatori possano rispettare il limite prefissato. Nonostante l'iniziativa sia stata intrapresa a favore di consumatori vulnerabili che faticano ad acquistare il fabbisogno di prodotti energetici, alcuni esperti del risparmio hanno segnalato che lo sconto ottenuto grazie al tetto fissato da Ofgem potrebbe non essere così vantaggioso, e che sul mercato britannico attualmente esistono decine di tariffe più convenienti<sup>266</sup>.

Nella maggior parte dei paesi in cui esiste una definizione esplicita di "cliente vulnerabile" nel settore energetico si fa riferimento a una serie di criteri che spiegano le difficoltà del consumatore ad acquistare un paniere minimo di prodotti energetici, possono essere caratteristiche personali o condizioni economiche specifiche indicate nella legislazione nazionale. Nel 2014, su 29 paesi membri, 18 hanno introdotto una definizione esplicita del concetto "cliente vulnerabile"<sup>267</sup>.

Il Regno Unito è stato il primo Paese ad affrontare in maniera organica tale problematica, sin dagli inizi degli anni '90 ha definito il fenomeno e, successivamente, ha introdotto degli strumenti di contrasto. Recentemente, in UK sono state riformate le modalità di individuazione degli indicatori per misurare lo stato di vulnerabilità del consumatore energetico, per il calcolo si tiene conto dell'eventuale spesa energetica al di sopra di una certa

---

<https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/energy-price-cap-parliament-charge-british-gas-centrica-edf-npower-eon-scottish-sse-a8228206.html>.

<sup>265</sup> La bolletta elettrica per una famiglia tipo che non supera i 3.100 kWh di elettricità all'anno non dovrà superare le 1.136 sterline all'anno, con un risparmio medio di 75 sterline.

<sup>266</sup> BELLONI, *Arriva l'Energy Cap, tetto massimo alla bolletta della luce*, Londra Italia il giornale di Londra, 19 settembre 2018, *online* al sito <http://www.londraitalia.com/economia/bollette-elettriche-tetto-massimo-cambio-gestore-20180919/>.

<sup>267</sup> Acer 2015, *ACER Market Monitoring Report 2015*, p. 116 e ss., disponibile *online*: [http://www.acer.europa.eu/official\\_documents/acts\\_of\\_the\\_agency/publication/acer\\_market\\_monitoring\\_report\\_2015.pdf](http://www.acer.europa.eu/official_documents/acts_of_the_agency/publication/acer_market_monitoring_report_2015.pdf).

soglia e della capacità reddituale o di spesa, al netto dei costi per l'energia (i c.d. “*Low-income High-costs*” o LIHC)<sup>268</sup>.

Un altro esempio di politica di sostegno economico a favore dei consumatori vulnerabili e di sostegno al passaggio alle offerte proposte dal mercato libero nel settore energetico è quello implementata dalle autorità spagnole. Il mercato elettrico iberico è stato completamente aperto alla concorrenza dall'1 luglio 2003, a partire da quella data, tutti i consumatori hanno la facoltà di scegliere il proprio fornitore. La legge n. 24/2013 ha introdotto “un prezzo volontario per i piccoli consumatori<sup>269</sup>” a favore degli utenti domestici collegati in bassa tensione che, a partire dall'1 gennaio 2014 non abbiano ancora scelto un fornitore sul mercato libero, sostituendo così l'ultima tariffa regolamentata. Le tariffe PVPC, liberamente fissate su base annua, vengono somministrate dai fornitori di riferimento ai piccoli consumatori attraverso contratti che prevedono prezzi variabili. Nel 2014, il numero dei consumatori forniti nell'ambito del regime PVPC sono stati 13,957, cioè quasi la metà dei consumatori aventi diritto, mentre, in termini di energia fornita, sempre nel 2014, è stato coperto il 44% del fabbisogno dei consumi degli utenti in BT (ossia il 14% del consumo totale di energia in Spagna). Questo meccanismo ha favorito la mobilità verso il mercato libero, nel corso del 2014, 1,7 milioni di utenti hanno abbandonato il PVPC per sottoscrivere un'offerta non regolamentata<sup>270</sup>.

Il mercato elettrico del Portogallo è stato progressivamente aperto tra il 1995 e il 2006<sup>271</sup>. Come è accaduto anche in altri Paesi europei, la liberalizzazione del mercato portoghese si è realizzato in due fasi; dal 4 settembre 2006 tutti i clienti finali possono scegliere un fornitore sul mercato libero, e dall'1 gennaio 2013 le tutele dei prezzi sono state definitivamente abolite. Con la cessazione della regolamentazione dei prezzi si è aperto un regime transitorio per i clienti che non hanno ancora effettuato una scelta tra le tariffe disponibili sul mercato libero, per quest'ultimi è prevista la somministrazione del servizio da un fornitore di ultima istanza (EDP *Serviço Universal*). I prezzi offerti in tale regime sono

---

<sup>268</sup> Lavoce.info, 16 giugno 2017, “*Ma i poveri spendono di più per l'energia*”, di FAIELLA I., LAVECCHIA L., disponibile online: <https://www.lavoce.info/archives/47433/si-misura-la-poverta-energetica/>.

<sup>269</sup> “*Precio voluntario al pequeño consumidor*” (PVPC).

<sup>270</sup> Acer 2015, ACER Market Monitoring Report 2015, p. 91-93, disponibile online: [http://www.acer.europa.eu/official\\_documents/acts\\_of\\_the\\_agency/publication/acer\\_market\\_monitoring\\_report\\_2015.pdf](http://www.acer.europa.eu/official_documents/acts_of_the_agency/publication/acer_market_monitoring_report_2015.pdf).

<sup>271</sup> Sito dell'Autorità dell'energia del Portogallo (<http://www.erse.pt/eng/electricity/Liberalization/Paginas/default.aspx>).

regolati dall'autorità (ERSE) e aggiornati ogni tre mesi; inoltre, essi prevedono un ricarico per "spingere" i clienti a effettuare il passaggio al mercato libero. In origine il regime transitorio era previsto sino a dicembre 2015, successivamente tale termine è stato prorogato a dicembre 2020. In contemporanea al rinvio del regime transitorio, ERSE, su indicazioni del governo, ha introdotto un ulteriore *premium* sul prezzo finale applicato al cliente servito in ultima istanza; tale manovra è coerente con lo scopo di aumentare i tassi di *switching*.

È interessante osservare come inizialmente l'autorità dell'energia portoghese abbia permesso di proporre l'offerta regolata solamente al fornitore competente di ultima istanza, mentre dall'1 gennaio 2018 anche gli operatori del mercato libero hanno la possibilità di includere tale contratto nel proprio pacchetto offerte. Sempre da tale data, il regolatore ha permesso ai clienti che erano passati al mercato libero di rientrare nel regime transitorio.

L'EDP *Serviço Universal*, secondo quanto previsto dall'articolo 5 del Decreto Legge n. 104/2010, è stato incaricato di informare i clienti finali del mercato regolato sull'apertura del mercato libero e sul termine del regime transitorio. Questa comunicazione doveva essere inviata tramite una lettera per mezzo posta entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto. Inoltre, sempre il fornitore di ultima istanza, ha provveduto all'inserimento di avvisi sul passaggio al mercato libero nelle bollette trasmesse ai clienti. Oltre a questo canale, l'ERSE, rispettando i principi di imparzialità e completezza, aveva il compito di fornire le stesse informazioni attraverso il proprio sito. Per facilitare e guidare il consumatore nella selezione di un'offerta del mercato libero sul sito dell'ERSE è stato predisposto un simulatore di spesa per l'energia elettrica e gas; i risultati ottenuti variano poiché filtrati in base ai parametri di consumo inseriti (come ad esempio il tipo di abitazione, la dimensione del nucleo familiare, i consumi e il tipo di servizio richiesto).



## CONCLUSIONI

Nel presente elaborato si è analizzato il tema del perfezionamento della liberalizzazione del mercato finale nella vendita di energia elettrica in Italia.

Per individuare meglio il funzionamento del mercato *retail* e la sua attuale struttura si è proceduto con l'analisi della filiera elettrica nazionale e l'esposizione dei soggetti coinvolti nel suo funzionamento. Si sono presentate le peculiarità del “bene energia”, e l'attività di produzione e di compravendita che ha luogo nelle varie segmentazioni del mercato elettrico. Si è proseguito poi con l'analisi del complesso funzionamento di quest'ultimo per spiegare l'importanza dell'attività di bilanciamento continuo tra la quantità immessa e quella prelevata, nonché la valorizzazione dell'energia scambiata a un prezzo di equilibrio contro i rischi della volatilità dello stesso.

Dall'esame condotto si può affermare che, nel complesso, il mercato italiano sembra maturo per attuare il completamento della liberalizzazione, ovvero pronto ad allineare la regolamentazione del settore a quella della maggioranza dei Paesi europei. Tale aspetto viene disciplinato nella legislazione dell'UE che promuove lo sviluppo di un mercato unico dell'energia.

Per illustrare l'obiettivo perseguito dalla Grande Europa, ossia quello di creare un unico mercato, si è presentato il contenuto dei “Tre Pacchetti Energia” varati nel periodo tra il 1996 e il 2009. A tal riguardo, la Commissione Europea, seguendo un approccio graduale nell'apertura dei mercati interni, ha promulgato una serie di direttive e regolamenti per specificare le linee guida sulla disciplina delle modalità di accesso al traffico commerciale e alle infrastrutture di rete, sulla trasparenza e regolazione del mercato e sulle tutele dei consumatori finali.

In Italia, in ragione della corretta implementazione dell'ultimo pacchetto energia, ovvero per realizzare la completa apertura alla concorrenza dei mercati energetici finali e quindi portare a termine il regime di tariffazione regolata (il c.d. “servizio di maggior tutela”) con prezzo aggiornato trimestralmente dall'ARERA, il 29 agosto 2017 è entrata in vigore la Legge Concorrenza, la quale stabiliva che dall'1 luglio 2019 i clienti finali dovranno approvvigionarsi esclusivamente nel mercato libero; tale data è stata recentemente posticipata all'1 luglio 2020 con il Decreto Milleproroghe, convertito in legge nel settembre 2018. Rispetto alle diverse criticità da affrontare nel periodo di transizione, alla luce di quanto previsto dalla Legge Concorrenza, si è approfondito l'analisi delle misure e degli strumenti da mettere in atto per assicurare che i benefici della liberalizzazione del mercato energetico *retail*

diventino concretamente alla portata di tutti i consumatori, soprattutto tutelando quelli più vulnerabili da eventuali rischi.

Per far fronte alle principali problematiche e, in particolare, all'insufficiente mobilità della domanda e all'inefficacia degli strumenti di contrasto alla povertà energetica rispetto al processo di completamento della liberalizzazione, si è approfondito lo studio di alcune misure indicate nella Legge Concorrenza e attuate dall'ARERA, in particolare quelle dove il consumatore rappresenta il fulcro centrale della riforma.

Considerando che più della metà dei consumatori energetici dell'intero mercato sono ancora serviti dalla maggior tutela<sup>272</sup>, a partire dalla data della sua cessazione, per garantire la continuità della prestazione a favore dei clienti domestici e delle piccole e medie imprese che non abbiano ancora sottoscritto un contratto con un venditore del mercato libero, la Legge Concorrenza predispone la possibile assegnazione di quest'ultimi al già disponibile Servizio di Salvaguardia previsto a favore dei clienti finali che hanno diritto al servizio di tutela e si trovino temporaneamente senza fornitore.

Nell'obiettivo di permettere ai clienti serviti dalla maggior tutela di acquisire confidenza con il mercato libero, ARERA ha dato avvio a varie misure. Dall'1 gennaio 2017 e fino al 31 giugno 2018, è stata data la possibilità di sottoscrivere un contratto denominato di "Tutela Simile"; tale contratto poteva esser attivato selezionando un'offerta proposta da un fornitore di mercato tra quelli ammessi dall'ARERA. Il contratto di Tutela Simile ha una durata massima di un anno (senza possibilità di rinnovi), è previsto per la sola fornitura di energia elettrica e concede uno sconto *una tantum* variabile a seconda del venditore; è, pertanto, esclusa l'eventuale fornitura di servizi e promozioni aggiuntive.

Nel periodo di transizione verso la totale liberalizzazione del mercato energetico l'ARERA è impegnata nella campagna divulgativa nei confronti dei consumatori attraverso l'informativa in bolletta; tale strumento, nel rispetto di determinati contenuti imposti dal legislatore, ha lo scopo di informare sulla cessazione della maggior tutela.

L'introduzione delle offerte PLACET, in vista della cessazione della maggior tutela, è un ulteriore mezzo adottato dall'ARERA per facilitare i clienti finali nella comprensione e nella comparazione delle offerte commerciali correnti, abituandoli ad un contesto dove l'unica modalità di approvvigionamento è quella del mercato libero.

Infine, nell'obiettivo di facilitare il confronto delle offerte disponibili sul mercato e per ridurre i costi di transazione nella ricerca dell'offerta più vantaggiosa l'ARERA ha messo a

---

<sup>272</sup> Nel 2016 i consumatori serviti dalla maggior tutela erano ancora circa il 60%.

disposizione dei consumatori *retail* il Portale Offerte Luce e Gas, un sito di comparazione di offerte in termini di spesa annua stimata.

A margine di queste misure adottate da ARERA e tenendo conto di quanto disposto nelle direttive del Terzo Pacchetto Energia, bisogna rilevare che anche in Italia si è proceduto con un rafforzamento degli strumenti esistenti per tutelare i consumatori che si trovano in una situazione di “povertà energetica”. Questi consumatori sono tra i meno attivi nel mercato libero e necessitano di misure ad *hoc*.

Nell’elaborato si è anche proceduto ad analizzare le esperienze di liberalizzazione del mercato energetico degli altri Paesi europei e degli Stati Uniti; a questo riguardo si sono potuti rilevare sia somiglianze, sia approcci totalmente diversi nella gestione del fine tutela. Ad esempio, con la fine della regolamentazione dei prezzi dell’energia, e per incentivare la mobilità dei clienti al mercato libero, il Portogallo ha predisposto un regime transitorio simile (solo per certi aspetti) al Servizio di Salvaguardia italiano per i clienti finali domestici connessi in bassa tensione che entro tale termine non abbiano ancora effettuato lo *switching*. Le tariffe così proposte, aggiornate ogni trimestre, prevedono un ricarico sul prezzo di vendita e sono somministrate da un fornitore di ultima istanza (EDP *Serviço Universal*) a prezzi regolati dall’Autorità per l’energia portoghese (ERSE). La soluzione adottata dal Portogallo, ottenendo un tasso di *switching* altissimo, ossia quella di applicare una tariffa maggiorata ai clienti che non hanno effettuato una scelta, presenta gravi problemi di equità.

In prospettiva futura, ulteriori strumenti – attualmente in via di definizione - che verranno adottati da ARERA saranno relativi ad una campagna informativa sulla cessazione della maggior tutela attraverso la divulgazione di messaggi sulle principali reti televisive e sui giornali; a questo andrà a complemento, con gli stessi intenti, la già menzionata informativa in bolletta. Entrambe queste azioni saranno svolte con diffusione nazionale. Recentemente, la Francia ha adottato simili strumenti che informavano il consumatore sui benefici delle offerte esistenti sul mercato libero attraverso canali nazionali e locali (ad esempio *spot* televisivi, radio, ecc.).

Con il superamento della maggior tutela, la preoccupazione più sentita è relativa ai consumatori deboli che andranno a perdere quella forma di garanzia rappresentata dalla regolazione dei prezzi. In Italia non esiste una definizione esplicita di “consumatore vulnerabile” con particolare riferimento al settore elettrico<sup>273</sup>. Analizzando l’esperienza

---

<sup>273</sup> La definizione di “consumatore vulnerabile” si riferisce al settore energetico in generale, con specifico riferimento al settore del gas. Per cfr. si veda *Vulnerable Consumers Report*, 18/05/2016, in *Mediterranean Energy Regulators* (MedReg), p. 8, disponibile online al link [http://www.medreg-regulators.org/Portals/45/documenti/MEDREG\\_Vulnerable\\_Consumers\\_report\\_final.pdf](http://www.medreg-regulators.org/Portals/45/documenti/MEDREG_Vulnerable_Consumers_report_final.pdf).

inglese di liberalizzazione del mercato elettrico in termini di misure di contrasto alla povertà energetica, le autorità italiane potrebbero prendere come esempio le iniziative impiegate in Gran Bretagna. Recentemente in UK è stata approvata una soluzione in tale direzione, ossia l'inserimento di tetti di prezzo (*price cap*) nel mercato energetico a favore di undici milioni di famiglie dall'1 gennaio 2019. L'iniziativa ha come obiettivo di imporre ai fornitori di ridurre le tariffe delle offerte standard, comprese quelle variabili, mantenendo dei prezzi pari o inferiori alle soglie previste dal tetto di prezzo e costringendoli a eliminare le offerte in eccesso. Il livello del *price cap* verrà aggiornato due volte all'anno, nei mesi di aprile e ottobre, tenendo conto delle variazioni dei costi dell'energia nel mercato all'ingrosso. Questa misura permetterà di garantire ai consumatori un prezzo equo per i propri consumi energetici e proteggerli da possibili prezzi eccessivamente elevati da parte dei fornitori.

Un mercato dell'energia pienamente liberalizzato, accompagnato da un incremento della concorrenza, offre diversi vantaggi per i consumatori: tra questi, dovrebbe, favorire l'ingresso di nuovi operatori e quindi l'introduzione di offerte commerciali innovative (spesso abbinate a servizi), ovvero offerte con un valore aggiunto più alto<sup>274</sup>. Questo effetto potenziale della concorrenza risulta particolarmente importante nei settori come quello dell'energia, dove i *competitors* spesso adottano un livello tecnologico simile (i c.d. settori "*neck and neck*"): in tali contesti, è quindi fondamentale sostenere l'innovazione tecnologica e commerciale anche con riferimento ai servizi collegati all'efficienza energetica e alla diffusione di nuovi stili di consumo. Uno strumento proficuo in tal senso potrebbe essere la bolletta *multi-service* utilizzata negli Stati Uniti, nella quale sono riportati dati comparati sui consumi e sui possibili risparmi. Nello specifico, su richiesta del consumatore, è possibile ricevere un *report* sulle informazioni dei propri consumi, suddivisi per categoria di impieghi: condizionatori, luci, elettrodomestici, ecc. Inoltre, sono indicati i risparmi dei propri vicini, segnalando quello più efficiente; unitamente, vengono anche elencate proposte e strategie per ottenere un miglioramento sui consumi energetici (come sostituire le lampadine, abbassare la tapparelle in estate, ecc.).

È, inoltre, utile evidenziare i problemi collegati all'attivazione del Servizio di Salvaguardia, previsto all'articolo 1, comma 60, Legge Concorrenza, a favore dei consumatori che alla fine del periodo regolamentato non si saranno ancora attivati per il passaggio al mercato libero. Considerando i tassi di *switching* al mercato libero ancora

---

<sup>274</sup> A titolo d'esempio, offerte commerciali più raffinate, possono essere quelle che prevedono la scelta tra prezzo fisso o variabile, offerte *dual fuel*, offerte green, offerte comprensive di servizi per l'efficienza energetica, ecc.



piuttosto contenuti e pur prevedendo una vasta efficacia degli strumenti di informazione e capacitazione di ARERA, è lecito aspettarsi che all'1 luglio 2020 diversi milioni di clienti finali (specialmente domestici) saranno ancora serviti nella maggior tutela.

Il Servizio di Salvaguardia verrebbe assegnato secondo meccanismi di attribuzione la cui definizione, oggetto di un tavolo di lavoro tra Ministero dello Sviluppo Economico, ARERA e Antitrust, risulta certamente complessa e delicata; in particolare, i criteri base da adottare dovranno tenere conto di diversi aspetti, in virtù della grande platea di clienti interessata e del fatto che tali clienti saranno, di base, quelli meno informati e più inerti. Tra gli aspetti da considerare, vi è certamente la concentrazione del mercato; il mercato libero, stando ai dati del 2016 per i clienti domestici, è ancora piuttosto concentrato, considerando che Enel detiene oltre il 50% delle quote in termini di volumi di vendita. L'assegnazione dei clienti che non hanno ancora effettuato il passaggio dovrà evitare che una sola azienda, in particolare modo l'*incumbent*, possa essere l'unico fornitore su scala nazionale. Altri due aspetti riguardano la consapevolezza dei consumatori (i quali dovranno riconoscere di essere oggetto di uno spostamento verso un regime diverso da quello precedente e quindi, potenzialmente, scegliere l'operatore in maniera indipendente ed autonoma) e l'affidabilità dei venditori selezionati (ad esempio utilizzando l'elenco venditori previsto dalla Legge Concorrenza o altri criteri oggettivi di qualità). Vi è poi l'aspetto di *pricing* e cioè a quali condizioni i clienti in Salvaguardia saranno serviti. Una condizione è che l'operatore sia messo nella possibilità di dichiarare le informazioni sui propri costi marginali nella fornitura del servizio: in questo modo al cliente verrà assicurato un prezzo simile ad un contesto competitivo a tutti gli effetti.

Infine, un ultimo punto relativo al nuovo mercato liberalizzato dell'energia merita di esser tenuto in considerazione. Con il superamento della maggior tutela e il conseguente aumento degli operatori nel mercato libero, si potrebbero registrare comportamenti anti-concorrenziali. A tal riguardo, dovrebbero esser attivate procedure di monitoraggio e vigilanza del mercato da parte dell'Autorità Antitrust in stretta collaborazione con l'Autorità di Regolamentazione del settore, affinché la transizione porti tutti i benefici derivanti da un mercato competitivo, e non i costi delle sue violazioni.



## BIBLIOGRAFIA

Acer 2015, *ACER Market Monitoring Report 2015*, ([http://www.acer.europa.eu/official\\_documents/acts\\_of\\_the\\_agency/publication/acer\\_market\\_monitoring\\_report\\_2015.pdf](http://www.acer.europa.eu/official_documents/acts_of_the_agency/publication/acer_market_monitoring_report_2015.pdf))

Acquirente Unico, *Contratto bilaterale di acquisto di energia elettrica periodo 2008, 2009, 2010*, ([http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/4966\\_Contratto\\_tipo\\_bilaterale\\_fisico\\_nazionale200924112008.pdf](http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/4966_Contratto_tipo_bilaterale_fisico_nazionale200924112008.pdf))

Acquirente Unico, *Il ruolo dell'informazione nei mercati dell'energia post-liberalizzazione*, ([http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/6610\\_quaderno\\_I\\_com.pdf](http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/6610_quaderno_I_com.pdf))

Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, *Le tecnologie di utilizzazione dell'energia solare*, ([www.enea.it](http://www.enea.it))

AGERHOLM H., Independent, 26 febbraio 2018, *Energy price cap: Government to introduce legislation to limit how much power firms can charge*, (<https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/energy-price-cap-parliament-charge-british-gas-centrica-edf-npower-eon-scottish-sse-a8228206.html>)

AMMETTO A., *Il mercato dell'energia elettrica*, McGraw-Hill Education, 2014

ARERA, 2012, Workshop *Il consumatore nel mercato europeo dell'energia*, ([http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/Brochure\\_AU.pdf](http://www.acquirenteunico.it/sites/default/files/documenti/Brochure_AU.pdf))

ARERA, 31 marzo 2018, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, ([https://www.arera.it/allegati/relaz\\_ann/18/RAvolumeII\\_2018.pdf](https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/18/RAvolumeII_2018.pdf))

ARERA, 6 ottobre 2014, Seminario *Riforma delle tariffe di rete elettriche e oneri generali per i clienti domestici, seminario rivolto alle associazioni dei consumatori, ambientaliste e degli operatori*, (<https://www.arera.it/it/schedetecniche/14/141006st.htm>)

ARERA, Comunicato stampa del 2 dicembre 2015, *Elettricità: per 30 milioni di clienti al via dal 2016 la riforma delle tariffe di rete in bolletta, stop all'extra-costi per i consumi efficienti, maggiore semplicità ed equità tra consumatori*, ([https://www.arera.it/it/com\\_stampa/15/151202.htm](https://www.arera.it/it/com_stampa/15/151202.htm))

ARERA, Comunicato stampa del 24 settembre 2018, *Aggiornamento testo comunicazioni dell'Autorità nelle bollette dei clienti serviti in maggior tutela e in tutela gas*, (<https://www.arera.it/it/comunicati/18/180924.htm>)

ARERA, Comunicato stampa del 29 maggio 2018, *Inserimento di comunicazioni dell'Autorità nelle bollette dei clienti serviti in maggior tutela e in tutela gas*, (<https://www.arera.it/it/comunicati/18/180529eg.htm>)

ARERA, Comunicato stampa del 30 agosto 2017, *Energia: al via i procedimenti per attuare la Legge sulla concorrenza nel mercato retail*, ([https://www.arera.it/it/com\\_stampa/17/170831.htm](https://www.arera.it/it/com_stampa/17/170831.htm))

ARERA, Comunicato stampa *Elettricità: differita al 2019 l'ultima fase della riforma tariffaria per gli oneri generali dei clienti domestici*, Milano 14 dicembre 2017, ([https://www.arera.it/it/com\\_stamp/17/171214.htm](https://www.arera.it/it/com_stamp/17/171214.htm))

ARERA, Deliberazione 1 febbraio 2018 51/2018/R/com, *Istituzione del portale per la pubblicazione delle offerte rivolte ai clienti finali domestici e alle piccole imprese nei mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale*, di cui alla legge 124/17, (<https://www.arera.it/allegati/docs/18/051-18.pdf>)

ARERA, Deliberazione 2 dicembre 2015, 582/2015/R/eel, *Riforma delle tariffe di rete e delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema per i clienti domestici di energia elettrica. Contestuale aggiornamento delle compensazioni di spesa per i clienti domestici in disagio economico*, (<https://www.arera.it/allegati/docs/15/582-15.pdf>)

ARERA, Deliberazione 27 luglio 2017, 555/2017/R/com, *Offerte a prezzo libero a condizioni equiparate di tutela (Offerte P.L.A.C.E.T.) e condizioni contrattuali minime per le forniture ai clienti finali domestici e alle piccole imprese nei mercati liberi dell'energia elettrica e del gas naturale*, (<https://www.arera.it/allegati/docs/17/555-17.pdf>)

ARERA, Deliberazione 30 agosto 2017, 610/2017/R/Com, *Avvio di tre procedimenti per l'attuazione dei primi interventi previsti dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (legge annuale per il mercato e la concorrenza) relativi all'ulteriore sviluppo del mercato retail e alla cessazione della tutela di prezzo per i clienti domestici e le piccole imprese nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale*, (<https://www.arera.it/allegati/docs/17/610-17.pdf>)

ARERA, Deliberazione 449/2018/R/eel del 13 settembre 2018, (<https://www.arera.it/allegati/docs/18/449-18.pdf>)

ARERA, Deliberazione 5 dicembre 2017, 848/2017/R/com, *Individuazione dello strumento per la comparazione delle offerte a prezzo libero a condizioni equiparate di tutela (offerte P.L.A.C.E.T.) e chiarimenti della deliberazione dell'Autorità 555/2017/R/com*, (<https://www.arera.it/it/docs/17/848-17.htm>)

ARERA, Deliberazione 7 luglio 2016 369/2016/R/eel, (<https://www.arera.it/allegati/docs/16/369-16.pdf>)

ARERA, Deliberazione 746/2017/R/com del 10 novembre 2017, *Obblighi in informazione, in capo ai venditori, disposti dalla legge concorrenza 2017 in relazione al superamento delle tutele di prezzo al 2019, nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale. Ulteriori iniziative di capacitazione a vantaggio dei clienti finali di piccole dimensioni*, (<https://www.arera.it/allegati/docs/17/746-17.pdf>)

ARERA, Documento per la consultazione 16 novembre 2017, 763/2017/R/com, *Portale per la pubblicazione delle offerte rivolte ai clienti finali domestici e alle piccole imprese nei mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale. Orientamenti per la formulazione di disposizioni dell'Autorità per la realizzazione e la gestione del portale (ai sensi dell'art. 1, comma 61 della Legge 124/2017)*, (<https://www.arera.it/allegati/docs/17/763-17.pdf>)

ARERA, Documento per la consultazione 798/2016/R/EEL, 28 dicembre 2016, *Mercato Intraday ai sensi del Regolamento (UE) 1222/2015 (CACM) e coordinamento con il mercato*

per il servizio di dispacciamento promo orientamenti, (<https://www.arera.it/allegati/docs/16/798-16.pdf>)

ARERA, Rapporto 168/2017/I/com, *Monitoraggio retail. Aggiornamento del rapporto per gli anni 2014 e 2015*, (<https://www.autorita.energia.it/allegati/docs/17/168-17.pdf>)

ARERA, Scheda tecnica del 2 marzo 2016, Consultazione 75/2016/R/eel, *Riforma delle tutele di prezzo nel mercato retail dell'energia elettrica e del gas naturale: tutela simile al mercato libero di energia elettrica per clienti finali domestici e piccole imprese*, (<https://www.arera.it/it/schedetecniche/16/075-16st.htm>)

ARERA, Scheda tecnica dell'11 luglio 2016, *Riforma dei vigenti meccanismi di mercato per la tutela dei clienti domestici e delle piccole imprese nel settore dell'energia elettrica. Istituzione della tutela simile al mercato libero. Ulteriori obblighi per le imprese di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale*, (<https://www.arera.it/it/schedetecniche/16/369-16st.htm>)

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Indagine conoscitiva sullo stato della liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale (IC22)*, 2004, (<https://www.arera.it/allegati/pubblicazioni/IC22.pdf>)

BATTILOSSI S., *Acea di Roma 1909-2000. Da azienda municipale a gruppi multiservizi*, Franco Angeli, 2001

BELLONI, 19 settembre 2018, *Arriva l'Energy Cap, tetto massimo alla bolletta della luce*, Londra Italia il giornale di Londra, (<http://www.londraitalia.com/economia/bollette-elettriche-tetto-massimo-cambio-gestore-20180919/>)

BRUTI LIBERATI E., DONATI D. (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino, 2010

CARLOTTI G., CLINI A., *Diritto amministrativo*, capitolo *La governance del settore energetico*, Maggioli Editore, 2014

CARTA M., *La liberalizzazione dei servizi di interesse economico generale nell'Unione: il mercato interno dell'energia elettrica*, Rivista Diritto dell'Unione europea, 4, 2003

Come funziona il sistema di distribuzione dell'energia elettrica ([www.orizzontienergia.it](http://www.orizzontienergia.it)).

CRETÌ A., *Mercato elettrico francese: il lento cammino della liberalizzazione*, 01 agosto 2017, (<https://rienergia.staffettaonline.com/>)

DE FOCATIIS M., MAESTRONI A., *Contratti dell'energia e regolazione*, G. Giappichelli Editore, 2015

DE FOCATIIS M., MAESTRONI A., *Dialoghi sul diritto dell'energia. Le concessioni idroelettriche*, Giappichelli Editore, 2014

DE FOCATIIS M., MAESTRONI A., *Libertà di impresa e regolazione del nuovo diritto dell'energia*, Giuffrè Editore, 2011

DE LADOUCETTE F., MARTIMORT D., MARTUCCI F., PERRI P., POUYET J., *La suppression des tarifs réglementés de vente d'électricité: pertinence et modalités*, Altermind, 2017

- DISTEFANO R. A., *Nuovo esame per esperto e gestione dell'energia settore industriale*, Lulu Editore, 2018
- EC 15.7.2015 *Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions*, ([https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v8.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_EN_ACT_part1_v8.pdf))
- Enea, a cura di GANGALE F., CAMINITI N. M., *Le politiche e le misure del settore elettrico. La liberalizzazione del mercato elettrico, le fonti rinnovabili e l'efficienza energetica*, 2005
- Enea, *Analisi trimestrale del sistema energetico italiano*, Anno 2017, n.1/2018
- FAIELLA I., LAVECCHIA L., La voce.info, 16 giugno 2017, *Ma i poveri spendono di più per l'energia*, (<https://www.lavoce.info/archives/47433/si-misura-la-poverta-energetica/>)
- FANELLI T., ORTIS A., SAGLIA S., TESTA F., *La riforma del Mercato Elettrico*, (<http://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/EAI/anno-2014/speciale-idee-per-lo-sviluppo-sostenibile/la-riforma-del-mercato-elettrico>)
- FAZIOLI R., *Economia delle public utilities. L'evoluzione dell'intervento pubblico di regolazione, liberalizzazione e privatizzazione*, Libreria Universitaria Edizioni, 2013
- GABRIELLI E., LENER R., *I contratti del mercato finanziario*, Editrix Torino, 2011
- GALLO D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, 2010
- Gazzetta Ufficiale, Legge 4 agosto, 2017, n. 124, Legge annuale per il mercato e la concorrenza.
- Gestore dei Mercati Elettrici, *Relazione Annuale 2016*, ([https://www.mercatoelettrico.org/it/MenuBiblioteca/documenti/20170724\\_RelazioneAnnuale2016.pdf](https://www.mercatoelettrico.org/it/MenuBiblioteca/documenti/20170724_RelazioneAnnuale2016.pdf))
- GIACHETTI FANTINI M., *La liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e del gas naturale: il caso italiano nel panorama europeo*, 2017
- GIUFFRIDA R., *Diritto europeo dell'ambiente*, Giappichelli Editore, 2012
- GUALANDI F., *La nuova disciplina delle fonti energetiche rinnovabili*, Maggioli Editore, 2011
- LUCATTINI S., *Modelli di giustizia per i mercati*, Giappichelli Editore, 2013
- LUCATTINI S., MORBIDELLI G., ANTONIAZZI S., PETRETTO A., MUSSELLI L., MERUSI F., *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, G. Giappichelli Editore, 2017
- MARIOTTI S., TORRANI P. G., *Energia e comunicazioni. Le autorità indipendenti a dieci anni dalla loro istituzione*, Giuffrè Editore, 2006
- MARIOTTI S., TORRANI P. G., *Energia e comunicazioni. Le autorità indipendenti a dieci anni dalla loro istituzione*, Giuffrè Editore, 2006
- MARRONE N., *Le prospettive di crescita delle energie rinnovabili in Puglia: il parco delle biomasse*, Franco Angeli, 2014

MARTELLINI M., *Dal monopolio alla concorrenza. La liberalizzazione incompiuta di alcuni settori*, Franco Angeli, 2007

Mediterranean Energy Regulators (MedReg), 18/05/2016, *Vulnerable Consumers Report*, ([http://www.medreg-regulators.org/Portals/45/documenti/MEDREG\\_Vulnerable\\_Consumers\\_report\\_final.pdf](http://www.medreg-regulators.org/Portals/45/documenti/MEDREG_Vulnerable_Consumers_report_final.pdf))

MENEGHELLO G., *Bolletta elettrica, terza fase riforma domestici verso il rinvio: non scatterà da gennaio*, 23 novembre 2017, ([www.qualenergia.it](http://www.qualenergia.it))

MINIACI R., SCARPA C., VALBONESI P., *Verso la definizione e la misurazione dei concetti affordability nei servizi elettrici*, in Boffa F., Clo' A., Clo' F. (a cura di), in *Riforme elettriche tra efficienza ed equità*, Il mulino, 2015

PERCUCO A., *L'energia ed i poteri. Il mercato libero dell'energia elettrica tra realtà ed apparenze ed altri due saggi sul tema*, FrancoAngeli, 2004

PORTO F., *“Protezione ed empowerment del consumatore: profili cognitivi della regolazione”*, ([http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/11/Di-Porto\\_consumatore-profilo-cognitivi-regolazione.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/11/Di-Porto_consumatore-profilo-cognitivi-regolazione.pdf))

POZZO B., *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Giuffrè Editore, 2009

*Rapporto statistico solare fotovoltaico 2017*, sviluppato dal Gestore dei Servizi Energetici S.p.a., Divisione Sviluppo Sostenibile, Direzione Sviluppo, Unità di monitoraggio, Studi e Statistiche, (<https://www.gse.it/servizi-per-te/solare-fotovoltaico-pubblicato-il-rapporto-statistico-2017>)

Redazione Altalex, *Liberalizzazione dei mercati dell'energia*, 20 agosto 2007 (<http://www.altalex.com/documents/leggi/2007/08/20/liberalizzazione-dei-mercati-dell-energia>)

Redazione, 27 luglio 2017, *Geotermia, Sviluppo, Italia: la geotermia nella “Relazione sulla situazione energetica nazionale” del MISE*, (<http://www.distrettoenergieinrinnovabili.it/der/s/notizie-dal-distretto/geotermia-sviluppo-italia-la-geotermia-nella-2017relazione-sulla-situazione-energetica-nazionale2017d-del-mise>)

*Riforme tariffe, rinviato al 2019 il terzo step*, 15 dicembre 2017 ([www.staffettaonline.com](http://www.staffettaonline.com))

Rivista dell'Agenzia del territorio, volume 7, 2007

ROJAS ELGUETA G., VARDI N. (a cura di), *Oltre il soggetto razionale. Fallimenti cognitivi e razionalità limitata nel diritto privato*, 2014, (<http://romatrepress.uniroma3.it/ojs/index.php/oltre/article/download/75/74>)

SPAGNOLO M., *Fuel mix italiano, nel 2017 il gas ha sorpassato le rinnovabili*, Roma 17 luglio 2018, (<http://www.rinnovabili.it/energia/fotovoltaico/fuel-mix-2017-gas-rinnovabili/>)

STAGNARO C. (a cura di), *Indice delle Liberalizzazioni 2017*, IBL Libri, ([http://www.brunoleonimedia.it/public/Indice\\_Libs/2017/Indice2017.pdf](http://www.brunoleonimedia.it/public/Indice_Libs/2017/Indice2017.pdf))

STAGNARO C., AMENTA C., DI CROCE G., LAVECCHIA L., *The liberalization of Italy's electricity market: a policy proposal*, 2017, (<https://mpira.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/81768>)

Statuto del “Gestore dei mercati energetici S.p.A.”, Titolo II, Articolo 4, (<http://www.mercatoelettrico.org/It/GME/Info/CodiceEtico.aspx?filename=statuto.htm>)

Strategia energetica Nazionale 2017, ([http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo\\_della\\_StrategiaEnergicaNazionale\\_2017.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo_della_StrategiaEnergicaNazionale_2017.pdf))

Testo Integrato della Disciplina del Mercato Elettrico, Capo I-bis Funzionamento del Mercato dei Prodotti Giornalieri (MPEG), Articolo 60 *ter* Prodotti negoziabili sul MPEG, 60 ter 2, ([https://www.mercatoelettrico.org/it/MenuBiblioteca/Documenti/20160720\\_testo\\_integrato\\_disciplina\\_mercato\\_elettrico.pdf](https://www.mercatoelettrico.org/it/MenuBiblioteca/Documenti/20160720_testo_integrato_disciplina_mercato_elettrico.pdf))

Testo Integrato della Disciplina del Mercato Elettrico, Capo I-bis Funzionamento del Mercato dei Prodotti Giornalieri (MPEG), Articolo 60 *decies* Registrazione delle posizioni nette sulla PCE, da 60 *decies*.1 a 60 *decies*.4, ([https://www.mercatoelettrico.org/it/MenuBiblioteca/Documenti/20160720\\_testo\\_integrato\\_disciplina\\_mercato\\_elettrico.pdf](https://www.mercatoelettrico.org/it/MenuBiblioteca/Documenti/20160720_testo_integrato_disciplina_mercato_elettrico.pdf))

TORRICELLI S., *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi 'a rete'*, Giuffrè Editore, 2007

TRUPIA G., *Il mercato dell'energia elettrica in Italia*, 2012, ([http://orizzontenergia.it/download/Appr/RETE%20ELETTRICA/2012\\_Il%20mercato%20de%20ll\\_energia%20elettrica%20in%20Italia\\_G\\_Trupia\\_I%20parte\\_UniKORE.pdf](http://orizzontenergia.it/download/Appr/RETE%20ELETTRICA/2012_Il%20mercato%20de%20ll_energia%20elettrica%20in%20Italia_G_Trupia_I%20parte_UniKORE.pdf))

VERDA M., *Politica energetica dell'Unione Europea e le scelte dei Paesi membri*, ([www.sicurezzaenergetica.it](http://www.sicurezzaenergetica.it))

VERONELLI E., Il Fatto Quotidiano, 17 luglio 2015, *Bollette, in Inghilterra liberalizzazione non funziona. “Servono tetti a prezzi”*, (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/07/17/bollette-in-inghilterra-liberalizzazione-non-funziona-servono-tetti-a-prezzi/1876814/#>)



## SITOGRAFIA

<http://www.acquirenteunico.it/>

<http://www.gazzettaufficiale.it/>

<http://www.rinnovabili.it/energia/>

<https://wwindea.org/> *World Wind Energy Association* (WWEA),

<https://www.csea.it/>

<https://www.educambiente.tv/>

<https://www.qualenergia.it/?s=non+rinnovabili>

<http://www.staffettaonline.com/>, rubrica “Staffetta quotidiana dal 1933 – quotidiano delle fonti di energia”

Sito dell’Autorità dell’energia del Portogallo  
(<http://www.erse.pt/eng/electricity/Liberalization/Paginas/default.aspx>)

[www.acquirenteunico.it](http://www.acquirenteunico.it)

[www.arera.it](http://www.arera.it)

[www.csea.it](http://www.csea.it)

[www.educambiente.tv](http://www.educambiente.tv)

[www.mercatoelettrico.org](http://www.mercatoelettrico.org)

[www.sviluppoeconomico.gov](http://www.sviluppoeconomico.gov)